Winfried Schmähl

Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen



SOZIALPOLITIK UND SOZIALSTAAT



Winfried Schmähl

Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen

Sozialpolitik und Sozialstaat

Winfried Schmähl

Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen

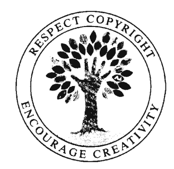


Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2009

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist Teil der Fachverlagsgruppe
Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in the Netherlands

Inhalt

Vorwort

Einrichtungen und Maßnahmen sozialer Sicherung haben große Bedeutung für die Lebensverhältnisse der meisten Menschen und berühren sie nahezu während des gesamten Lebenslaufs. Nicht nur private, sondern auch öffentliche Haushalte und Unternehmen wie auch der Arbeitsmarkt werden durch soziale Sicherung in vielfältiger Weise beeinflusst. Folglich sind damit verbundene Fragen auch Gegenstand der Wirtschaftswissenschaften wie beispielsweise die Finanzierung von Sozialausgaben oder die Gestaltung sozialer Sicherungssysteme angesichts demographischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Veränderungen. Ökonomische Fragen sozialer Sicherung gehören seit langem zu den politisch und wissenschaftlich stark umstrittenen Themen.

In den eigenen Arbeiten zu diesem komplexen und vielgestaltigen Fragenkreis geht es mir stets um eine möglichst realitätsnahe Analyse sowohl grundsätzlicher als auch anwendungsbezogener Aufgaben im Hinblick auf Konzeption und konkrete Ausgestaltung insbesondere von Gesundheits- und Alterssicherungssystemen. In diesem Band sind einige meiner Arbeiten hierzu wieder veröffentlicht. Sie spiegeln notwendigerweise nur einen begrenzten Ausschnitt der Themen wider, die im Verlaufe der vergangenen rund vier Jahrzehnte von mir und meinen Mitarbeitern bearbeitet wurden. Ein Kriterium für die Auswahl der Beiträge war, dass sie vornehmlich von allgemeiner und grundsätzlicher Art sind. Generell geht es mir darum, dass meine Arbeiten – auch wenn sie aus einer ökonomischen Perspektive geschrieben wurden – auch für Nichtökonomen verständlich sind und hoffentlich auch Anknüpfungsmöglichkeiten für Ansätze und Sichtweisen aus anderen Disziplinen eröffnen. Damit könnten sie Beiträge zu einer „politischen Ökonomie sozialer Sicherung“ darstellen.

In der Einführung zu diesem Band wird versucht, meine Sicht auf ökonomische Fragen sozialer Sicherung zu verdeutlichen, einige Querverbindungen zwischen den Themen aufzuzeigen sowie deren Einbindung in Forschungszusammenhänge und Diskussionsstränge. Dies wird ergänzt durch Hinweise auf weitere (vorwiegend eigene) Arbeiten.

Die Beiträge sind im Prinzip unverändert abgedruckt, offenkundige Schreibfehler wurden bereinigt. Sofern Ergänzungen erfolgten (z.B. im Hinblick auf zwischenzeitlich eingetretene Entwicklungen), sind sie durch eine andere Schriftart (KAPITÄLCHEN) kenntlich gemacht. Aus Raumgründen sind allerdings

die ersten beiden der aufgenommenen Beiträge nur teilweise abgedruckt. Die jeweils zitierte Literatur ist in einem Literaturverzeichnis am Ende des Bandes zusammengefasst.

Den Herausgebern der Schriftenreihe danke ich für die Anregung zur Zusammenstellung eines solchen Bandes, den jeweiligen Verlagen für die bereitwillige Erlaubnis zum Wiederabdruck der Arbeiten. Vor allem aber habe ich zwei Mitarbeiterinnen zu danken, Dr. Angelika Oelschläger und Gabriele Stöhr, ohne deren Mithilfe und großes Engagement dieser Band nicht hätte vorgelegt werden können.

Winfried Schmähl   Bremen und Niebüll, im September 2008

1 Einführung

1.1 Mein Weg zur Sozialpolitikforschung: Die Zeit an der Universität in Frankfurt am Main. Eine biographische Vorbemerkung

Im Herbst 1967 schloss ich mein Studium der Volkswirtschaftslehre an der Johann Wolfgang Goethe-Universität in Frankfurt a.M. mit dem Diplomexamen ab. Besonders prägend während meiner Studienzeit waren in den Wirtschaftswissenschaften die Lehrveranstaltungen von Heinz Sauermann (Wirtschaftstheorie), Fritz Neumark (Finanzwissenschaft) und Helmut Meinhold (Wirtschafts- und Sozialpolitik).[1] In den Veranstaltungen von Neumark und Meinhold spielten vielfach praktische und politische Fragen sowie die Berücksichtigung institutioneller Aspekte eine wichtige Rolle, was später Einfluss auf eigene Arbeiten hatte. Gleiches gilt im Hinblick auf empirische Fragen durch die wirtschafts- und sozialstatistischen Ansätze, die Vertreter der „Frankfurter Schule der Statistik" vermittelten.[2] Mein inhaltliches Interesse gegen Ende des Studiums richtete sich insbesondere auf (mikroökonomische) Fragen der Nachfrage privater Haushalte und (makroökonomische) Aspekte der Wirtschafts-(insbesondere der Wachstums-)politik. Hierzu erfolgten kurz nach dem Diplomexamen auch die ersten Gehversuche in renommierten wissenschaftlichen Zeitschriften.[3] Sozialpolitik war für mich kein spezifischer Schwerpunkt während des Studiums. Sozialpolitische Probleme wurden in dem auf drei Semester angelegten Vorlesungszyklus von Helmut Meinhold in Verbindung mit Fragen der Wirtschafts-, Fiskal- und Verteilungspolitik behandelt und in Seminaren vertieft. Solche wechselseitigen Beziehungen zwischen den Politikfeldern wie auch die Beschäftigung mit der

---

1 Ausflüge in Politikwissenschaft, Soziologie und Literaturwissenschaft mussten notwendigerweise zeitlich eng begrenzt bleiben.

2 Sie war stark anwendungsorientiert und auf Wirtschafts-, Bevölkerungs- und Sozialstatistik ausgerichtet. Zu diesem Zeitpunkt wurde diese Richtung von Adolf Blind in der Lehre vertreten (als Nachfolger von Paul Flaskämper), später dann u.a. auch von Heinz Grohmann, der sich in seiner Dissertation – aufbauend auf einem Bevölkerungsmodell – insbesondere mit der künftigen Finanzentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung befasst hatte, ein Thema, das ihn später immer wieder beschäftigte. Hieraus ergaben sich verschiedene Berührungspunkte zu meinen eigenen Arbeiten und u.a. auch eine Zusammenarbeit in der „Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats" (s. hierzu weiter unten).

3 Schmähl (1968a und 1968b sowie 1971a).

Gestaltung öffentlicher Haushalte und deren Wirkungen fanden zunehmend mein Interesse.[4] Eine kurze drittmittelfinanzierte Tätigkeit machte mich verstärkt mit quantitativen Aspekten der deutschen Sozialversicherung vertraut, da ich einen kleinen empirischen Baustein lieferte zu dem „Transfermodul" des großen gesamtwirtschaftlichen ökonometrischen „Bonner Modells", das von Wilhelm Krelle konzipiert worden war.[5]

Die entscheidende Weichenstellung für die Ausrichtung meines weiteren wissenschaftlichen Weges erfolgte, als Helmut Meinhold – der bereits seit 1958 Vorsitzender des Sozialbeirats (für die gesetzliche Rentenversicherung) der Bundesregierung war – mich fragte (ich war inzwischen Wissenschaftlicher Mitarbeiter bei ihm), ob ich ihn bei dieser Tätigkeit als Assistent unterstützen und auch zu den Sitzungen des Sozialbeirats begleiten wolle.[6] Diese Tätigkeit – Teilnahme an Beiratssitzungen und Redaktionskonferenzen, Formulierungshilfen bei der Erstellung der Gutachtenentwürfe u.a.m. – übte ich von 1969 bis 1976 (bis kurz vor der Übernahme eines volkswirtschaftlichen Ordinariats an der Freien Universität Berlin) aus. Für mich war diese Zeit in mehrfacher Hinsicht lehrreich und gab vielfältige Anstöße für eigene Forschungsarbeiten: Nicht nur, dass ich mit Grundlagen und Grundfragen der Sozialpolitik sowie aktuellen politischen Problemen stärker vertraut wurde, sondern auch mit Strategie und Taktik in Kommissionsarbeiten. Zudem erhielt ich Einblicke in das Zusammenwirken insbesondere von Sozialpartnern in einem ehrenamtlichen Gremium wie dem des Sozialbeirats, in Versuche zur Konsensfindung wie auch in unterschiedliche Interessen von Wirtschafts- und insbesondere Finanzministerium einerseits, dem Arbeitsministerium andererseits. Zugleich wurde der Blick geschärft für die Einbettung sozialpolitischer Fragen in vielgestaltige wirtschafts- und finanzpoli-

---

[4] In den Lehrveranstaltungen von Fritz Neumark wurde (rückwirkend betrachtet vielleicht aus persönlichen Gründen verständlich) die Sozialversicherung als Teil öffentlicher Haushalte nicht explizit behandelt, obgleich – oder gerade weil – Neumark der erste Vorsitzende des Sozialbeirats der Bundesregierung für die gesetzliche Rentenversicherung war, doch nur für kurze Zeit, da sich die Mitglieder nicht einigen konnten. Das war enttäuschend für den sonst Erfolgsgewöhnten. Dies wurde mir allerdings erst viel später bei meinen eigenen historisch orientierten Arbeiten zur Sozialpolitik bewusst (s. hierzu Schmähl 2007o). In den von Neumark (wie auch von dem Geld- und Währungstheoretiker Otto Veit) gehaltenen Veranstaltungen spielten die historische Dimension zur Geschichte volkswirtschaftlicher Lehrmeinungen und deren Einbettung in politische und ökonomische Zusammenhänge eine Rolle – eine Thematik, die bedauerlicherweise in der volkswirtschaftlichen Ausbildung vieler Universitäten inzwischen kaum noch behandelt wird, so dass Studierende vielfach den Eindruck gewinnen, dass alles, was vor vielleicht 10 oder 20 Jahren publiziert wurde, inzwischen „überholt" sei. Doch schon 1891 warnte Francis Y. Edgeworth vor dem Blick allein auf Neues: „There is ever a danger that, as we press on to seize new conceptions, we should lose the positions which have been already won. Hence the history of theory is particularly instructive in political economy […]", zitiert nach Salin (1951: 181).

[5] Ein kleines eigenständiges Nebenprodukt war Schmähl (1970a).

[6] Zu Meinhold s. Schmähl (1980e).

tische Problemlagen. Seinerzeit spielten neben Verteilungsfragen u.a. konjunkturpolitische Wirkungen der Sozialpolitik eine wichtige Rolle.[7]

Immer wieder wurde mir deutlich, wie viele Fragen gerade im Bereich der Sozialpolitik noch der wissenschaftlichen Bearbeitung harrten, insbesondere aus ökonomischer Perspektive. Denn diese wurden Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre nur von wenigen Ordinarien wissenschaftlich bearbeitet. Zu ihnen gehörten – außer Helmut Meinhold in Frankfurt a.M. – Elisabeth Liefmann-Keil in Saarbrücken, Wilfrid Schreiber in Köln und Willi Albers in Kiel. Das Interesse an ökonomischen Aspekten der Sozialpolitik fand noch vor der Fertigstellung meiner Dissertation Niederschlag in einigen Arbeiten, die sich vor allem mit verteilungspolitischen Fragen befassten – auch, aber nicht ausschließlich aus dem Bereich der Sozialpolitik[8] – und schließlich in der dann 1972 abgeschlossenen Dissertation. Sie war einem bis heute sozialpolitisch aktuellen Problem gewidmet, nämlich dem Übergang von einem einkommensbezogenen Alterssicherungssystem auf ein System der Staatsbürger-Grundrente (Schmähl 1974a).[9] Dieses Thema hat mich auch in späteren Jahren verschiedentlich beschäftigt – ausgelöst durch immer wieder vorgetragene Vorschläge zu einem Systemwechsel in Deutschland.[10]

Die Frankfurter Universität entwickelte sich in jener Zeit zunehmend zu einem Zentrum sozialpolitischer Forschung. Das schlug sich in der Gründung einer von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten sozialpolitischen Forschergruppe nieder,[11] die dann in den Sonderforschungsbereich 3 (Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik) der DFG überging.[12] Beiden Einrichtungen gehörte ich seit Beginn an.

In der Phase bis zum Abschluss meines Habilitationsverfahrens in Frankfurt im Sommer 1976 standen verteilungs- und konjunkturpolitisch relevante Fragen der Sozialpolitik im Zentrum meiner Arbeiten.[13] Hierzu gehörte frühzeitig auch

---

[7] Dies habe ich später nachgezeichnet in den einzelnen Bänden der „Geschichte der Sozialpolitik der Sozialpolitik seit 1945" für den Zeitraum von 1945 bis 1994 (s. hierzu weiter unten). S. auch zur seinerzeitigen konjunkturpolitischen Sicht Meinhold (1976a und b).

[8] Beispielhaft sei hingewiesen auf Schmähl (1970b, 1971b und c sowie 1972 und 1973).

[9] Theoretische Grundlage war dabei ein – allerdings einfaches – Modell überlappender Generationen (auch wenn dieser Begriff erst später Verbreitung fand).

[10] S. insbesondere Schmähl (1988c) – wiederabgedruckt in (1993d) – sowie (2004g).

[11] Sozialpolitisches Entscheidungs- und Indikatorensystem (SPES), 1971.

[12] S. rückblickend hierzu Krupp (2004).

[13] Die Beschäftigung mit Verteilungsfragen fand Niederschlag u.a. in einem Beitrag über die Beziehungen zwischen Lohn-, Sozial- und Vermögenspolitik (1974e), vor allem aber in meiner Habilitationsschrift (1977a), für die allerdings ein ursprünglich geplanter letzter Teil, der sich mit der Lebenslaufs- und Längsschnittsthematik auseinandersetzen sollte, nicht mehr ausgeführt wurde, sondern erst nach meiner Berufung an die FU Berlin intensiv bearbeitet wurde (s. dazu 1.2.2). S. außerdem Schmähl (1977b und 1978f). Die konjunkturpolitisch orientierten Themen (zum Überblick

die Beachtung normativer Aspekte, insbesondere der Überprüfung von Begründungen für und der Operationalisierung von Zielvorstellungen.[14]

1.2 Zu einigen Schwerpunkten ökonomisch orientierter sozialpolitischer Forschung und deren Niederschlag in eigenen Arbeiten ab Mitte der 1970er Jahre

Im Folgenden wird auf einige Themenkomplexe eingegangen, die im Verlaufe der vergangen Jahrzehnte für meine eigenen Arbeiten Bedeutung besaßen und überwiegend nach wie vor aktuell sind. Dabei werden zugleich die in diesem Band wiederabgedruckten Beiträge eingeordnet.

1.2.1 Zum Begriff „soziale Sicherung“

Eingangs ein kurzer Hinweis zum Begriff „*soziale Sicherung*“, denn dafür gibt es bislang in der ökonomischen wie auch der juristischen Literatur keine einheitliche Definition. In manchen Fällen erfolgt eine Einengung auf Sozialversicherungen oder es werden – etwas breiter – einige andere staatliche Maßnahmen wie beispielsweise die Sozialhilfe und Familienförderung einbezogen. Die Einengung auf Einrichtungen und Maßnahmen, die in *staatlicher* Trägerschaft durchgeführt werden, ist allerdings unbefriedigend, da hierdurch z.B. eine systematische Beschäftigung mit Entwicklungen wie der in jüngerer Zeit verstärkt erfolgenden Verlagerung hin zu privater (freiwilliger oder obligatorischer) Vorsorge anstelle staatlicher Leistungsbereitstellung und Finanzierung ausgeblendet wird. Private (einschließlich betrieblicher) Vorsorge kann nicht nur Ergänzung, sondern auch Ersatz für staatliche Leistungen sein. Zudem können Aufgaben von staatlichen Einrichtungen auf private Träger verlagert werden. Ein Beispiel dafür ist die in Deutschland ab 1970 wirksam gewordene Ausdehnung der Lohnfortzahlung im Krankheitsfall auch auf Arbeiter, wodurch nun Zahlungen des Arbeitgebers während der ersten 6 Wochen der krankheitsbedingten Arbeitsunfä-

---

Schmähl 1975c und 1978b) standen z.T. mit den neu eingeführten mittel- und langfristigen Vorausberechnungen in der gesetzlichen Rentenversicherung in Verbindung, die zum einen auf wirtschaftspolitischen Zielprojektionen der Bundesregierung beruhten, zum anderen den Charakter reiner Modellberechnungen hatten, ein Thema, das auch vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium aufgegriffen wurde und an dessen hiermit befassten Sitzungen (und der Gutachtenformulierung) ich als externer Sachverständiger beteiligt war; s. Schmähl (1974b) sowie speziell zur Weiterentwicklung der mittel- und längerfristigen Vorausberechnungen Schmähl (1974c).

[14] S. hierzu u.a. Schmähl (1974d, 1975a und b). S. hierzu auch Kap. 5 in diesem Band.

higkeit erfolgen anstelle der Krankengeldzahlung durch die gesetzliche Krankenversicherung.

Die im Sozialbudget der Bundesregierung ausgewiesenen Sozialausgaben (und deren Finanzierung) geben kein umfassendes Bild über den Umfang sozialer Sicherung in Deutschland. Zwar werden neben öffentlichen Ausgaben auch Ausgaben privater und öffentlicher Arbeitgeber für Zwecke der sozialen Sicherung ihrer Arbeitnehmer ausgewiesen, allerdings nur soweit sie öffentlich gefördert werden. Neuerdings werden zwar solche Ausgaben der privaten Altersvorsorge einbezogen, die speziell subventioniert werden (durch Zulagen oder Steuervergünstigungen), nicht jedoch andere Ausgaben der privaten Vorsorge. Auch wird die private Krankenversicherung, die in Deutschland für einen Teil der Bevölkerung (Arbeitnehmer mit Einkommen oberhalb der Versicherungspflichtgrenze zur gesetzlichen Krankenversicherung) nicht nur eine komplementäre Form der sozialen Sicherung darstellt (wie für Pflichtversicherte in der gesetzlichen Krankenversicherung), sondern substitutiv ist, im Sozialbudget nicht erfasst. Gleiches gilt für die private Pflegeversicherung, auch wo sie Pflichtversicherung ist. Außerdem werden im Sozialbudget Investitionsausgaben nicht berücksichtigt.

Schließlich ist zu beachten, dass z.B. im englischsprachigen Raum „*social security*" einen weitaus enger gefassten Begriff beinhaltet, der – wie etwa in Großbritannien – allein „Geldleistungen" (monetäre Transferzahlungen) umfasst und in den USA gar nur die Alterssicherung.

Insbesondere im juristischen Schrifttum wird vielfach der Begriff „soziale *Sicherheit*" verwendet und mit sozialer *Sicherung* gleichgesetzt. Soziale Sicherheit wird von mir und in diesem Band jedoch als normativer Begriff dafür verwendet, was mit Maßnahmen sozialer Sicherung u.a. erreicht werden soll.

Schon frühzeitig war für mich ein breites Verständnis von sozialer Sicherung maßgebend, bei dem neben den in vielen Bereichen dominierenden staatlichen Trägern auch die von Betrieben organisierten oder abgewickelten Formen sozialer Sicherung zu berücksichtigen sind wie auch sonstige private Vorsorge und Absicherung. Die Entwicklung der letzten Jahre in Deutschland mit einer zunehmenden Verlagerung von staatlicher zu betrieblicher und privater Vorsorge – so z.B. im Bereich der Alterssicherung (teilweise ja als Ersatz staatlich durchgeführter Absicherung) – unterstreicht die Notwendigkeit eines solchen breiten Begriffsverständnisses.[15] Auch bei zeitlichen oder internationalen Vergleichen ist stets sorgfältig zu prüfen, was jeweils unter sozialer Sicherung verstanden bzw. statistisch erfasst wird.

---

[15] Aus diesem Grunde halte ich auch den Begriff „Sozial*staat*" – oder gar „Wohlfahrts*staat*" – für zu einengend und staatszentriert.

Der von mir verwendete Begriff „soziale Sicherung“ umfasst in allgemeiner Formulierung Einrichtungen und Maßnahmen zugunsten privater Haushalte (bzw. Personen oder Familien) zur Vermeidung oder Bewältigung von Einkommensausfall und/oder zusätzlichen (in ihrer Höhe nicht als zumutbar angesehenen) finanziellen Belastungen, die im Zusammenhang stehen mit „sozialen Tatbeständen“. Hiermit seien solche bezeichnet, die – wie Krankheit oder Invalidität – für die Lebenslage privater Wirtschaftssubjekte von großer Bedeutung sind und zu politischen Maßnahmen Anlass geben, d.h. gesellschaftlich als wichtig erachtet werden.[16]

1.2.2 Grundfragen der Ausgestaltung sozialer Sicherung, ihrer Konzeptionen und Ziele

Sowohl in der politischen als auch in der wissenschaftlichen Diskussion dominieren Fragen, die sich auf den Einsatz von Instrumenten und deren Wirkungen beziehen. Beliebt ist hierbei das Bild der „Stellschrauben“, die als Instrumente zum Erreichen bestimmter Ziele zur Verfügung stehen. Ob und inwieweit diese Instrumente in einem in sich stimmigen Konzept verankert sind, einem Konzept, das eine Leitschnur für ihre Auswahl und Ausgestaltung und zugleich eine Voraussetzung für möglichst widerspruchsfreie und vor allem auch längerfristig beständige Entscheidungen darstellt, spielt allenfalls am Rande, wenn überhaupt, eine Rolle. Aus meiner Sicht sollte stärker beachtet werden, dass auch dann, wenn im Prinzip viele „Stellschrauben“ verfügbar sind, deren Auswahl nicht beliebig, sondern in diesem Sinne „system- bzw. konzeptionskonform“ erfolgen sollte.

---

[16] Zum Kernbereich sozialer Sicherung gehören Maßnahmen im Zusammenhang mit solchen sozialen Tatbeständen, die oft als allgemeine Lebensrisiken bezeichnet werden – wie Arbeitslosigkeit, Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Invalidität, Alter, einkommensmäßige Armut. Hier können sich im Zeitablauf auch Veränderungen ergeben, insbesondere wenn es um staatliche Aktivitäten geht – wie die 1995 in Deutschland eingeführte Pflegeversicherung deutlich macht – oder die Zuordnung zu bestimmten Bereichen sich ändern kann. Ein Beispiel dafür ist die seit 2003 bestehende Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung, eine bedürftigkeitsgeprüfte Transferzahlung, die bei diesen sozialen Tatbeständen (weitgehend) an die Stelle der Sozialhilfe treten soll und nun einen Teil des Alterssicherungssystems darstellt, während (vorher) die Sozialhilfe für diese Personengruppen nicht als Teil des Alterssicherungssystems anzusehen war. S. zum Terminologischen wie auch zur Struktur des Sozialbudgets der deutschen Bundesregierung die Ausführungen in Schmähl (2008a) (einem breit angelegten Übersichtsartikel) und zu Sozialausgaben Kap. 2 in diesem Band.

Mit grundsätzlichen konzeptionellen Fragen habe ich mich immer wieder beschäftigt,[17] u.a. mit den systematischen Unterschieden zwischen einem am Vorsorgegedanken orientierten Versicherungssystem und einem Steuer-Transfer-System, und damit, welche Folgerungen daraus für die Ausgestaltung von Einrichtungen und Maßnahmen sozialer Sicherung (insbesondere auch von Sozialversicherungen) gezogen werden können. Einigen damit verbundenen Aspekten ist Kapitel 3 in diesem Band gewidmet.

Eine konzeptionelle Unterscheidung zwischen sozialen Sicherungssystemen kann z.B. zu spezifischen Folgerungen für die Ausgestaltung der Finanzierungsinstrumente führen[18] wie auch Leitschnur sein für Entscheidungen im Prozess der Umgestaltung sozialer Sicherungssysteme, so u.a. in ehemals sozialistischen Ländern.[19] Die Rolle des Versicherungsgedankens als ein Leitbild für die Gestaltung insbesondere von Sozialversicherungssystemen wurde im Zeitablauf von mir immer wieder thematisiert.[20]

---

17 So dass auch die Herausgeber der Festschrift anlässlich meines 60. Geburtstages als Titel „Die Konzeption sozialer Sicherung" wählten, Fachinger et al. (2002).

18 S. auch Schmähl (1997b) sowie Kap. 14 in diesem Band.

19 S. Schmähl (1993b und 1997a).

20 Sie war auch Gegenstand einer der Tagungen, die im Zusammenwirken mit der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte in Berlin durchgeführt wurde, s. Schmähl (1985b). Diese Veröffentlichung war das Ergebnis eines Kolloquiums, das ich mit Unterstützung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA, die inzwischen in der Deutschen Rentenversicherung Bund aufgegangen ist) Ende 1983/Anfang 1984 in Berlin durchführen konnte, so wie bereits 1981 eine Tagung zur „Lebenseinkommensanalyse"; Schmähl (1983b). Es entstand eine fruchtbare Zusammenarbeit mit der BfA, die sich insbesondere in einer Reihe von Tagungen – unter dem Titel „Sozialpolitisches Kolloquium" – niederschlug die von mir thematisch vorbereitet wurden. Die Tagungen waren jeweils wichtigen grundsätzlichen wie aktuellen Fragen sozialer Sicherung gewidmet. Hingewiesen sei auf folgende Themen (und die jeweiligen Veröffentlichungen), die zugleich Schwerpunkte seinerzeitiger sozialpolitischer Diskussion erkennen lassen: 1987 Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase (Schmähl 1988e), 1988 Frauen und Alterssicherung (Bundesversicherungsanstalt 1988), 1994 Internationalisierung von Wirtschaft und Politik und deren Bedeutung für die Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik (Schmähl und Rische 1995), 1995 Europäische Sozialpolitik (Schmähl und Rische (1997), 1997 Wandel der Arbeitswelt und Folgerungen für die Sozialpolitik (Schmähl und Rische 1999), 2000 Alterssicherung von Frauen (Schmähl und Michaelis 2000), 2003 Gesundheits- und Alterssicherung (Rische und Schmähl 2004). Nach der Gründung des „Forschungsnetzwerks Alterssicherung" (FNA) durch die Rentenversicherungsträger werden in deren Rahmen Jahreskonferenzen durchgeführt. Die Zusammenarbeit von Wissenschaftlern und Praktikern erfolgte während meiner Tätigkeit in Berlin (wo ich im Sommer 1976 als Nachfolger von Horst Sanmann ein – lange verwaistes – Ordinariat für Volkswirtschaftslehre übernahm) und später (ab Frühjahr 1989) während meiner Lehr- und Forschungstätigkeit in Bremen in unterschiedlich institutionalisierter Weise. So wurde zusammen mit dem damaligen Berliner Senator für Gesundheit und Soziales, Ulf Fink, an der Freien Universität regelmäßig ein „Colloquium zu wissenschaftlichen und praktischen Fragen der Sozialpolitik" angeboten, an dem als Referenten und Teilnehmer Personen aus unterschiedlichen Bereichen mitwirkten, wie dann auch bei – zumeist in der Nähe von Bremen durchgeführten und von der Hanns-Martin-Schleyer-Stiftung

Vielfach wird auch nicht hinreichend beachtet, dass sich Einrichtungen sozialer Sicherung – wie z.B. die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung in Deutschland – in grundlegenden Aspekten unterscheiden, was auch für die Auswahl von Maßnahmen und die Beurteilung ihrer Wirkungen bedeutsam ist. Hingewiesen sei dabei nur auf die in Deutschland stark auf „Sachleistungen“ (Realtransfers) ausgerichtete gesetzliche Krankenversicherung im Unterschied insbesondere zur vornehmlich „Geldleistungen“ (monetäre Transfers) bereitstellenden gesetzlichen Rentenversicherung, was u.a. erhebliche Bedeutung für die („aufgabenadäquate“) Auswahl und Ausgestaltung von Finanzierungsinstrumenten (Beiträge oder Steuern) hat.

Sowohl für die Wirkungen von Maßnahmen sozialer Sicherung als auch dafür, wie beispielsweise Veränderungen der ökonomischen (z.B. konjunkturellen) Lage sowie der Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur Einrichtungen der sozialen Sicherung beeinflussen, sind die jeweiligen institutionellen Regelungen, die konkrete Ausgestaltung von Maßnahmen, von großer Bedeutung. Eine anwendungsorientierte Analyse erfordert folglich deren sorgfältige Beachtung. Dies wurde exemplarisch in dem in diesem Band als Kapitel 2 teilweise abgedruckten Artikel über „Sozialausgaben“ zu verdeutlichen versucht. Denn während Ökonomen lange Zeit eher mit hochaggregierten Daten über Sozialausgaben oder mit Makro-Indikatoren (wie insbesondere Sozialausgabenquoten) arbeiteten – wie dies auch vielfach in einem empirisch orientierten Forschungszweig der (international vergleichenden) Politikwissenschaft anzutreffen ist –, erschien es mir sinnvoll, als Ausgangspunkt für aussagekräftige Analysen (z.B. zur Erklärung der Entwicklung von Sozialausgaben) einen weitaus differenzierteren Ansatz vorzuschlagen, basierend auf einer Zerlegung der Ausgaben in für ihre Höhe und Entwicklung maßgebende Komponenten.

Normative Vorstellungen – z.B. über Art und Ausmaß staatlicher Tätigkeit – sowie bereichsspezifisch konkretisierte wirtschafts- und sozialpolitische Zielvorstellungen (z.B. für den Bereich der Einkommensverteilung), sind in mehrfacher Hinsicht von herausragender Bedeutung, so für

- die Beurteilung der jeweiligen „Lage“ bzw. der erwarteten Entwicklung,
- die Auswahl von Maßnahmen („Mitteln“, Instrumenten) sowie
- die Beurteilung der Auswirkungen von Maßnahmen auf die Lage (Wirkungsanalyse).

Hierauf wird speziell in den Kapiteln 5 und 7 dieses Bandes eingegangen. Dabei ist zu beachten, dass Ziele nicht etwas ein für allemal Gegebenes sind,

geförderten – sozialpolitischen Kolloquien sowie Vortragsreihen an der Universität. All dies diente einem gegenseitig bereichernden Austausch.

sondern selbst wiederum vielen Einflussfaktoren unterliegen. Entscheidungsprozesse beziehen sich sowohl auf die Ziel- als auch die Mittelebene. In der Ökonomie werden Ziele auf makroökonomischer und Präferenzen auf mikroökonomischer Ebene dagegen – bis heute – zumeist als etwas Gegebenes und oftmals auch als zeitinvariant und als identisch behandelt, was zu Fehlschlüssen führen kann.[21]

Die Beschäftigung mit normativen Vorstellungen gilt in dem dominierenden Paradigma der Wirtschaftswissenschaft als nicht zum Aufgabenfeld der Ökonomie gehörend.[22] Der Hauptstrom des ökonomischen Denkens wird seit langer Zeit geprägt von der Auffassung, nur über Allokation und Effizienz können Ökonomen wissenschaftlich fundiert Aussagen machen, nicht dagegen über Verteilungsfragen. Dabei wird allerdings verkannt, dass mit allokativen Fragen stets auch Verteilungsfragen und mit dem Konzept der Allokationseffizienz gleichfalls normative Positionen verbunden sind. Zudem dominieren in der mikroökonomischen Theorie Modelle des Rationalverhaltens, nach denen Wirtschaftssubjekte optimale Entscheidungen treffen *sollen*, damit sie z.B. ihren Nutzen optimieren.[23]

Im Zusammenhang mit normativen Fragen geht es mir zum einen um die Überprüfung z.B. der zur Begründung bestimmter Ziele angeführten Argumente – also ob sie auch tragfähig sind –, zum anderen um Versuche, normative Vorstellungen zu operationalisieren und dadurch überprüfbar zu machen. Hier ergaben sich für mich zu meiner Zeit in Frankfurt Berührungspunkte mit der soziologischen Indikatorenforschung (sowohl in der Sozialpolitischen Forschergruppe als anschließend auch im Sonderforschungsbereich 3),[24] was die eigenen Arbeiten zu (verteilungspolitischen) Zielvorstellungen in der Alterssicherung mit beeinflusste. Kapitel 5 in diesem Band vermittelt einen Eindruck von dem hierbei vorgeschlagenen stufenweisen Vorgehen, um zur Präzisierung von Zielen zu gelangen.

---

21 Analog zu der Annahme identischer Präferenzen (bzw. Argumentation mit einem „repräsentativen“ Individuum) war in der empirischen Forschung lange Zeit eine Durchschnittsbetrachtung (z.B. der Einkommenslage) anzutreffen.

22 So schrieben Stigler und Becker (1977: 76), dass man aus dem gleichen Grunde nicht über Präferenzen argumentiere wie auch nicht über die Rocky Mountains, denn beide seien da, auch nächstes Jahr und „[...] are the same to all men.“ Dies impliziere, dass es nicht sinnvoll sei, sich mit Präferenzen zu befassen, sondern mit den Begrenzungen (constraints), wie Einkommen usw. Das Argument, Präferenzen seien nicht beobachtbar, wird von der psychologischen Forschung widerlegt, s. z.B. Caplan (2003) und die dort angegebene Literatur.

23 Auch wenn es in der wirtschaftstheoretischen Literatur durchaus Ansätze gibt, in denen die überaus strikten Anforderungen des Rationalitätskalküls durch realitätsnähere Annahmen eingeschränkten (begrenzten) Rationalverhaltens ersetzt werden, stellen sie aber nicht den dominierenden Ansatz dar. S. zu dem Fragenkreis u.a. Kahnemann und Tversky (1986).

24 Beispielhaft sei verwiesen auf Glatzer und Krupp (1975) sowie Zapf (1977).

Fragen der Zielformulierung spielten auch eine Rolle im Rahmen der von der Bundesregierung 1977 berufenen Transfer-Enquête-Kommission wie auch der 1979 vom Sozialbeirat eingesetzten „Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirat“, denen ich jeweils als Mitglied angehörte.[25]

Bis heute dominieren in der politischen Diskussion hinsichtlich ihrer Aussagefähigkeit wenig reflektierte Zielvariablen. Bereits 1975 hatte ich eine Arbeit veröffentlicht, in der ich mich mit unterschiedlich operationalisierten „Rentenniveaus“, deren methodischen und statistischen Problemen sowie ihrer Aussagefähigkeit befasste (Schmähl 1975a). Möglichkeiten zur Operationalisierung von Zielvorstellungen wie auch zur Berücksichtigung eines breiteren Zielspektrums, als dies zumeist in der öffentlichen Diskussion anzutreffen ist, wurden in jüngerer Zeit am Beispiel der Alterssicherungspolitik untersucht.[26] Dies ist aus meiner Sicht eine wichtige und zu wenig beachtete Aufgabe, da in den politischen Diskussionen – beispielsweise zur Gestaltung der Alterssicherungspolitik – immer wieder eine krasse Verengung auf nur wenige Zielvariablen erfolgt, so z.B. in der gesetzlichen Rentenversicherung insbesondere auf den Beitragssatz sowie auf ein fiktives Rentenniveau, das auf einem ganz spezifischen Modellfall beruht (Eck- oder Standardrente).

1.2.3 Einkommens- und Verteilungsanalysen

1.2.3.1 Soziale Sicherung und Einkommensentstehung

Ökonomische Analysen zur sozialen Sicherung beziehen sich vielfach auf Verteilungsfragen. Bevor jedoch darauf eingegangen wird, sei ausdrücklich betont, dass soziale Sicherung auch in hohem Maße für die *Entstehung* von Einkommen bedeutsam ist und nicht etwa nur im Hinblick auf die Verteilung von Einkommen sowie die (staatlich organisierte) Einkommensumverteilung. An einigen wenigen Beispielen sei dies erläutert. So wird in Deutschland seit langer Zeit

---

[25] Die Transfer-Enquête-Kommission (TEK) wurde nach schwierigen Abstimmungen zwischen Wirtschafts- und Arbeitsministerium im Sommer 1977 von der sozial-liberalen Bundesregierung berufen (mit Hans-Jürgen Krupp als Vorsitzendem, Willi Albers als seinem Stellvertreter) als Kompromiss zwischen den Ministerien, was nicht spannungsfrei blieb. Die Transfer-Enquête-Kommission legte 1979 einen Zwischenbericht zur Einkommenslage der Rentner und 1981 ihren Abschlussbericht vor; s. zur Entstehung Geyer (2008: 212-216). Die Wissenschaftlergruppe, die gleichfalls 1981 ihren Bericht dem Sozialbeirat übergab, war in ihrer Zusammensetzung weitgehend einvernehmlich vom Sozialbeirat beschlossen worden, s. Schmähl (2008c: 486-488). Federführend bei den Teilen zu Zielsetzungen war jeweils Krupp, s. Transfer-Enquête-Kommission (1981), Kap. 7 und Krupp (1983).

[26] Wichtige Ergebnisse eines hierzu durchgeführten Forschungsvorhabens finden sich in Fachinger et al. (2008).

wissenschaftlich wie politisch der Zusammenhang zwischen der Finanzierung sozialer Sicherung (insbesondere der Sozialversicherung) und der Beschäftigung diskutiert. Hierbei fand und findet die „Fehlfinanzierung" erhebliche Beachtung, vor allem wenn bestimmte Sozialversicherungsausgaben durch (lohnbezogene) Beiträge und nicht – wie es aufgabenadäquat wäre – durch Steuern finanziert werden, da hierdurch u.a. die Lohn(neben)kosten zusätzlich erhöht werden und damit der Faktor Arbeit zusätzlich belastet wird. Damit sind in der Regel negativ zu beurteilenden Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die Arbeitsnachfrage und damit die Beschäftigungssituation verbunden. Darauf wird in Kapitel 14 in diesem Band näher eingegangen. Aber auch Auswirkungen sozialer Sicherung auf Umfang und Struktur des Arbeitsangebots können für die Einkommensentstehung wichtig sein, so durch das Gesundheitssystem, durch Rehabilitations- und Qualifizierungsmaßnahmen, aber auch durch die Festlegung und Gestaltung von „Altersgrenzen" in der Rentenversicherung (s. dazu z.B. Kapitel 16 in diesem Band). Ein weiteres Beispiel sind die in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur seit mehr als einem Jahrhundert diskutierten Auswirkungen auf Ersparnisbildung, Investitionen (Kapitalbildung) und Wirtschaftswachstum, die insbesondere durch das verwendete Finanzierungsverfahren (Umlagefinanzierung oder Kapitalfundierung) und dessen Ausgestaltung ausgelöst werden (s. hierzu insbesondere die Kapitel 11 bis 13 in diesem Band). Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass es nicht allein um Einflüsse auf die offizielle Wirtschaft geht, sondern auch auf die „Schattenwirtschaft".[27] Mit Blick auf solche und weitere für die Einkommensentstehung wichtige Wirkungszusammenhänge wird zum Teil seit vielen Jahrzehnten Kritik an Umfang und Ausgestaltung sozialer Sicherungssysteme geübt.[28]

Sozialpolitik und soziale Sicherung sind thematisch also keinesfalls auf Verteilungsfragen zu reduzieren.[29] Auch führt die vielfach vertretene Auffassung zu einer Fehlorientierung, dass es bei Wirtschaftspolitik um die Einkommensentstehung, bei Sozialpolitik um die Einkommens(um)verteilung gehe und daraus dann ein Vorrang der Wirtschafts- vor der Sozialpolitik abgeleitet wird (was u.a. in Aussagen wie die mündet, dass eine gute Wirtschaftspolitik die beste Sozialpolitik sei).[30] Vielmehr liegt der Unterschied zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik in erheblichem Maße in einer unterschiedlichen Betrachtungsweise: Während Wirtschaftspolitik vor allem gesamtwirtschaftlich erwünschte Ergebnisse im Hinblick auf Wirtschaftsablauf und -struktur anstrebt (wie einen hohen Be-

[27] Dies ist analysiert in Schmähl (1985f, 1986e) sowie Schmähl und Prinz (1988).
[28] Zur kritischen Auseinandersetzung mit vielfach verwendeten Argumenten s. u.a. Atkinson (1999).
[29] Wie dies z.B. die Schwerpunktsetzung in dem seinerzeit bekannten Lehrbuch von Liefmann-Keil (1961) nahelegt.
[30] Oder: Es könne nur verteilt werden, was vorher erarbeitet wurde, deshalb habe Letzteres Vorrang.

schäftigungsstand, wirtschaftliches Wachstum), ist sozialpolitisches Handeln auf die Lebenslagen (von Gruppen) der Bevölkerung ausgerichtet. Zwischen beiden Bereichen besteht ein hohes Maß an Interdependenz, was auch eine Ausrichtung auf einen gemeinsamen Zielkatalog erfordert.[31]

1.2.3.2 Soziale Sicherung, Einkommensanalyse, Einkommensentwicklung und -verteilung

Seit längerem dominieren – wie bereits erwähnt – in der ökonomischen Forschung Fragen der effizienten Allokation der Produktionsfaktoren, während Fragen der Einkommensverteilung sehr an den Rand gedrängt wurden. In den 1970er Jahren war dies allerdings noch anders.[32] Mit dem Vordringen der auf Allokation und Effizienz ausgerichteten mikroökonomisch orientierten Forschung fanden Verteilungsfragen immer weniger Beachtung. In der politischen Diskussion wie auch für die Beurteilung von Maßnahmen durch die Bevölkerung haben Verteilungswirkungen dagegen einen hohen Stellenwert. Dies ist u.a. angesichts der hohen einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung sozialer Sicherung verständlich. Erst in jüngster Zeit wird diese inzwischen eingetretene Einseitigkeit in der ökonomischen Forschung deutlicher kritisiert (s. Atkinson 1997).

Im Zusammenhang mit den verteilungsrelevanten Wirkungen sozialer Sicherung sind vor allem zwei Dimensionen von besonderer Bedeutung: die *personelle Verteilung* sowie eine *Lebensverlaufs-(Längsschnitt-)perspektive*.

Meine intensive Beschäftigung mit Fragen der Einkommensverteilung fand zunächst insbesondere in meiner 1976 abgeschlossenen Habilitationsschrift (Alterssicherung und Einkommensverteilung) ihren Niederschlag.[33] Die zum erheblichen Teil empirisch orientierten Arbeiten wurden danach u.a. im Zusammenhang mit meiner Mitwirkung in der Transfer-Enquête-Kommission der Bundesregierung fortgeführt. Diese Kommission hatte die Aufgabe, die Transferbeziehungen zwischen Staat und Haushalten zu durchleuchten und Empfehlungen zur

[31] S. dazu meinen bereits erwähnten Grundlagenartikel (Schmähl 2008a), in dem auch viele Beispiele für die Beziehungen von sozialer Sicherung zu allen Elementen des Wirtschaftskreislaufs (Einkommensentstehung, -verteilung und -umverteilung sowie Einkommensverwendung) behandelt werden. Zur Bedeutung sozialer Sicherung für Wirtschaftswachstum, technischen Fortschritt und Wettbewerbsfähigkeit Schmähl (1992e, 1994d, 1995e).

[32] Exemplarisch sei verwiesen auf Albers (1974a und b), Atkinson (1975), Dreißig (1975), Hake (1972), Henke (1977), Krupp (1975), Metze (1974).

[33] Schmähl (1977a und b, 1978d und e).

Gestaltung des Transfersystems vorzulegen.[34] Bereits in meinem – in diesem Band als Kapitel 4 abgedruckten – kurzen Habilitationsvortrag war ich auf Notwendigkeit und Voraussetzungen einer koordinierten staatlichen Verteilungspolitik eingegangen. Eine übergreifende Sichtweise war auch für die Kommission maßgebend. Diskutiert wurden auch konzeptionelle Fragen für empirische Analysen,[35] u.a. die Aussagefähigkeit von „Transfersalden" (s. hierzu auch Kapitel 3 in diesem Band). Erforderlich erschien mir hierbei – wie auch generell – eine differenzierte Berücksichtigung der Transferströme, denn eine einfache Saldierung positiver und negativer Transfers (die vielfach in der These einer Umverteilung „von der linken in die rechte Tasche" ihren Niederschlag fand) verdeckt wichtige Unterschiede von Transfers, die hinsichtlich der Wirkungen wie auch deren Beurteilung bedeutsam sind. Dies hat nicht zuletzt etwas damit zu tun, ob mit dem Entrichten einer Abgabe eine *Gegenleistung* erworben wird (wie z.B. durch Beitragsfinanzierung in der Sozialversicherung) oder ob dies nicht der Fall ist (wie bei Steuerfinanzierung). Weiterhin ist zu beachten, dass selbst im Falle des Erwerbs einer Gegenleistung ein wichtiger Unterschied darin besteht, ob der Anspruch auf die Gegenleistung nur dem *Grunde* nach besteht oder ob auch die *Höhe* der Leistung von der Höhe der Vorleistung (der Beitragszahlung) abhängt – man denke an die Sachleistungen in der gesetzlichen Kranken- im Unterschied zu den Geldleistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. Hier besteht also auch eine unmittelbare Beziehung zur jeweiligen Systemkonzeption.[36]

Da die ökonomische Verteilungstheorie überwiegend auf die Verteilung der Einkünfte aus dem Einsatz der verschiedenen Produktionsfaktoren (insbesondere Arbeit und Kapital) ausgerichtet war (*„funktionelle Verteilung"*), spielte die personelle Verteilung – insbesondere auch die der verfügbaren Einkommen (also unter Berücksichtigung von staatlichen Umverteilungsaktivitäten) – noch in den 1970er und 1980er Jahren eine recht untergeordnete Rolle.[37] Dabei ist die *personelle Verteilung* gerade für die Wirtschafts- und insbesondere auch Sozialpolitik von überaus großer Bedeutung. Empirische Untersuchungen zur personellen Einkommensverteilung (auch methodische Aspekte der Verteilungsstatistik) nahmen in meinen eigenen Arbeiten bereits frühzeitig eine besondere Stellung ein[38] und Verteilungswirkungen von Maßnahmen – insbesondere in verschiede-

---

[34] S. Transfer-Enquête-Kommission (1979 und 1981), zur Kommission und ihrer Entstehung Geyer (2008).

[35] So zur Abgrenzung der Bezugseinheit bei Einkommensanalysen, Klanberg und Schmähl (1980).

[36] Zum zielgerichteten Einsatz von Transfers s. Schmähl (1983g).

[37] S. zu unterschiedlichen Ansätzen und Forschungsstrategien Blümle (1974) sowie Krupp (1974), der im deutschen Schrifttum die Konstruktion von Simulationsmodellen propagierte, s. Krupp (1968a und b).

[38] Beispielsweise Schmähl (1978d und e)

nen Zweigen der sozialen Sicherung[39] – gehören bis heute zu den zentralen Themen der eigenen Forschungstätigkeit. Ein Beispiel dafür aus jüngster Zeit sind Auswirkungen eines Rückbaus öffentlicher Maßnahmen sozialer Sicherung und deren partieller Ersatz durch private und betriebliche (Alters-)Vorsorge auf Einkommenslage und -verteilung.[40]

Darüber hinaus – dies berührt wiederum unmittelbar die bereits erwähnten Systemtypen für die Gestaltung der sozialen Sicherung (Versicherungs- versus Steuer-Transfer-System) – ist von fundamentaler Bedeutung die *zeitliche Perspektive*, mit der Verteilungsbeziehungen untersucht werden, also ob man sie im (zumeist auf ein Jahr bezogenen) Querschnitt oder im (zeitlichen) Längsschnitt analysiert.[41]

Besonders am Beispiel von Altersvorsorge und -sicherung, bei der es sich für den Einzelnen um lange Zeiträume handelt (Vorsorge im Erwerbsleben, Rentenbezug in der Nacherwerbsphase),[42] wird deutlich, dass für verteilungsrelevante Aussagen vielfach sowohl eine Längsschnittperspektive als auch Längsschnittdaten erforderlich sind, um beispielsweise Veränderungen der Einkommensposition beim Überwechseln in den „Ruhestand" und darauf einwirkende Faktoren angemessenen analysieren zu können, oder zu prüfen, ob eine Umverteilung zwischen Personen oder Kohorten (z.B. Geburtsjahrgängen) über den gesamten Lebenslauf betrachtet vorliegt. Im Alterseinkommen schlagen sich zum beträchtlichen Teil Entwicklungen und Entscheidungen früherer Lebensphasen nieder.

Längsschnittaspekte spielten nach Abschluss meines Habilitationsverfahrens[43] ab Ende der 1970er Jahre in eigenen Forschungsarbeiten wie auch in Ar-

---

39 S. z.B. Schmähl (1980c), Schmähl et al. (1986).

40 So u.a. Schmähl (2003b), Viebrok et al. (2004).

41 Die unterschiedliche Sichtweise führt beispielsweise auch zu einer unterschiedlichen Beurteilung bestimmter Tatbestände, so von Wirkungen der Beitragsbemessungsgrenze im Beitragstarif. Ab dieser Grenze setzt ja ein regressiver Belastungsverlauf ein, d.h. die durchschnittliche Belastung der Einkommen wird um so niedriger, je höher das Einkommen ist – im Gegensatz zu der progressiven Belastung beispielsweise im deutschen Einkommensteuersystem. Dieser Regressiveffekt der Beitragsbemessungsgrenze wird oft verteilungspolitisch negativ bewertet. Wenn aber – wie in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung – auch die Höhe der durch Beitragszahlungen erworbenen Gegenleistung (des Rentenanspruchs) relativ um so geringer ist, je höher das Einkommen ist, da auf die Einkommensbestandteile oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze zwar keine Beiträge gezahlt, aber auch keine Ansprüche erworben werden (wodurch die relative Höhe der Ansprüche, bezogen auf das Einkommen, sinkt), so fällt die Beurteilung der regressiven Belastung anders aus.

42 Ähnliches gilt für die Absicherung im Pflegefall, die seit 1995 in Deutschland für die gesamte Bevölkerung eingeführt wurde.

43 In meiner Alterssicherung und Einkommensverteilung gewidmeten Habilitationsschrift wurden diese Fragen nicht mehr ausgearbeitet, um das Habilitationsverfahren in Frankfurt abschließen zu können, bevor ich einen der an mich inzwischen ergangenen Rufe annahm.

beiten einiger Mitarbeiter eine wichtige Rolle. So gelang es seinerzeit, erstmals Längsschnittdaten eines Rentenversicherungsträgers für wissenschaftliche Zwecke zu nutzen, d.h. Daten, die die Versicherungsträger für die Rentenberechnung benötigen und die zumeist das gesamte Erwerbsleben eines sozialversicherungspflichtig Beschäftigten umspannen (prozessproduzierte Daten).[44] Dazu gehören insbesondere Informationen über die individuellen Löhne, aber auch über Zeiten der Erwerbsunterbrechung (wie z.B. wegen Arbeitslosigkeit) und die Rentenhöhe. Sowohl mit diesen Daten als auch später mit einem reichhaltigeren Datensatz wurden Informationen für identische Personen über einen mehrere Jahrzehnte umfassenden Zeitraum ausgewertet. Analysiert wurde u.a. das Ausmaß individueller Lohnmobilität,[45] insbesondere die tatsächliche Entwicklung individueller Löhne im Lebensverlauf (also u.a. die Gestalt des Alters-Lohnprofils).[46] Fragen dieser Art wurden seinerzeit in Deutschland in aller Regel mit Querschnittsdaten (also Daten eines Jahres für Personen unterschiedlichen Alters) untersucht. Die dabei gewonnenen Informationen für unterschiedlich alte Personen wurden dann als Aussagen über die Entwicklung des Lohnes im Lebenslauf interpretiert. Mit der Auswertung der Längsschnittdaten konnte gezeigt werden, in welcher Weise und in welchem Ausmaß diese Verwendung von Querschnittsinformationen zu verzerrten Informationen führen.

Eine weitere Frage, die mit den aus dem Verwaltungsprozess der Rentenversicherungsträger stammenden Längsschnittdaten empirisch untersucht wurde, war, wie sich die Einkommenslage beim Wechsel von der Erwerbs- in die Nacherwerbsphase verändert, wenn also an die Stelle des Arbeitsentgelts die Rentenzahlung tritt (Ermittlung individueller Rentenniveaus).[47] Diese Frage wurde auch später auf der Grundlage unterschiedlicher Datenquellen differenziert analysiert.[48]

In einem breit angelegten Beitrag wurden methodische Aspekte der Lebenslaufanalyse behandelt, in einem weiteren u.a. ein Überblick darüber gegeben, welche Rolle diese Fragen in der ökonomischen Forschung wie auch in anderen Disziplinen bis zu diesem Zeitpunkt spielten.[49]

Mangels „echter Längsschnittdaten", die über das Spektrum an Variablen in den Rentenversicherungsdaten hinausgingen (z.B. Informationen über andere Einkunftsarten als allein dem Arbeitsentgelt, Haushaltseinkommen vor und nach

[44] Zum Überblick über unsere Arbeiten mit prozessproduzierten Daten s. Schmähl und Fachinger (1994).
[45] S. Schmähl und Fachinger (1989).
[46] S. Schmähl und Göbel (1983), Dissertation von Göbel (1983), Schmähl (1983f und 1986a), Dissertation von Fachinger (1991).
[47] So z.B. Göbel (1980).
[48] S. Fachinger et al. (2008).
[49] Schmähl (1981b, 1983c und e).

Einkommensumverteilung, also verfügbare Einkommen), wurden mehrere Arbeiten auf der Grundlage einer Kombination verschiedener Querschnittsdaten (und zwar der im Abstand von fünf Jahren erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichproben des Statistischen Bundesamtes) durch die Konstruktion „synthetischer Kohorten“ durchgeführt. Diese empirischen Arbeiten bezogen sich sowohl auf Fragen der Einkommensentwicklung als auch (erstmals) auf die Einkommensverwendung privater Haushalte im Lebensablauf.[50]

Erst im Zeitablauf kam es in Deutschland – wie auch in anderen Ländern – zur Entwicklung neuer Längsschnittdatenquellen (Panelerhebungen), so durch das sozio-oekonomische Panel (SOEP), dessen erste Daten 1984 erhoben wurden.[51]

Die Längsschnitt- und Lebenslaufperspektive steht auch in Verbindung mit der insbesondere in den letzten Jahren verstärkt diskutierten Frage nach der „Generationengerechtigkeit“ bzw. der Verteilung zwischen Generationen. Hier ist manches an Einseitigkeit in der öffentlichen wie wissenschaftlichen Diskussion zu verzeichnen, auch eine gezielte Instrumentalisierung solcher Begriffe bei der Durchsetzung politischer Vorhaben. Vielfach wird hier – geradezu gezielt – die Situation *innerhalb* von Kohorten (d.h. die Differenziertheit zwischen Kohortenmitgliedern) ausgeklammert,[52] um den Blick allein auf die Situation zwischen Kohorten zu lenken. Hierauf wird in diesem Band in Kapitel 19 eingegangen.

Einkommensanalysen und (vor allem personelle) Verteilungswirkungen von Maßnahmen – sei es im Quer- oder Längsschnitt[53] – stehen mit vielen eher bereichsspezifischen Fragen (sei es des Gesundheitswesens, der Alterssicherung, der Armutsvermeidung) oder dem Einsatz von Instrumenten (beispielsweise Sozialbeiträgen, Steuern) und außerdem mit konzeptionellen Fragen in engem Zusammenhang. Verteilungsaspekte und Verteilungsanalysen liegen damit gewissermaßen auch quer zu vielen Themenfeldern, wie in verschiedenen der hier wiederabgedruckten Beiträge zu erkennen ist.[54]

---

[50] Verwiesen sei hier auf die vom Verfasser formulierten Ausführungen in Wissenschaftlicher Arbeitskreis (1990: 179-186); s. zur Einkommensverwendung vor allem die Habilitationsschrift von Fachinger (2001) und ders. (2006).

[51] Einen Überblick über die Entwicklung des SOEP nach 25 Erhebungswellen geben verschiedene Beiträge in Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2008).

[52] Weit verbreitet ist in der ökonomischen Forschung, dass Gruppen (wie auch Kohorten) als homogen betrachtet werden oder von einem „repräsentativen“ Individuum ausgegangen wird.

[53] Zu intertemporalen und intergenerationalen Verteilungseffekten der gesetzlichen Krankenversicherung s. die Dissertation von Meierjügen (1989).

[54] Immer wieder habe ich mich z.B. mit der Einkommenslage im Alter beschäftigt, was nicht nur Niederschlag in unter dem Verfassernamen veröffentlichten Arbeiten fand, sondern u.a. auch in Berichten der Kommissionen für den 3. und 5. Altenbericht, s. Altenbericht (2001) und (2006), s. auch Schmähl und Fachinger (1996 und 1999), Fachinger und Schmähl (2004), Schmähl (2005f).

Da in diesen Band nur ein kurzer Beitrag zur Entwicklung von Einkommen im Lebenslauf aufgenommen werden konnte (Kapitel 6),[55] bin ich in diesen einleitenden Ausführungen auf den – in meiner eigenen Tätigkeit durchgehenden – Forschungsstrang, der sich auch in verschiedenen Arbeiten früherer Mitarbeiter widerspiegelt, etwas ausführlicher eingegangen.[56]

1.2.4 Prozesse der Transformation und Integration im Bereich sozialer Sicherung

Drei Prozesse waren und sind weiterhin Herausforderungen nicht nur für die praktische Sozialpolitik, sondern auch für die Sozialpolitikforschung:

1. Die Transformationsprozesse zur Umgestaltung der sozialen Sicherung insbesondere in ehemals sozialistischen Staaten, aber auch in „Schwellenländern“;
2. der Prozess der deutschen Vereinigung, der auch im Hinblick auf die Sozialpolitik einen Sonderfall darstellt, sowie
3. der Prozess der europäischen Integration.

Die nach dem Zusammenbruch der planwirtschaftlich organisierten sozialistischen Staaten offenkundig gewordenen Transformationsaufgaben zeigten einmal mehr, dass der seit Jahren in der Ökonomie dominierende Ansatz dafür allenfalls ein sehr begrenztes Rüstzeug lieferte. Weder handelte sich bei den im Transformationsprozess befindlichen Ländern um ein homogenes Gebilde (auch in ökonomischer und sozialpolitischer Hinsicht), noch waren die Bedingungen für die Länder gleich. Erforderlich ist daher ein breiterer, sowohl institutionelle als auch politikwissenschaftliche Überlegungen integrierender Ansatz, der zudem auch soziokulturelle Unterschiede und unterschiedlich geprägte Verhaltensweisen zu berücksichtigen hat. Erforderlich sind Ansätze zur Erklärung tatsächlichen Verhaltens, während bereits – wie erwähnt – in der Ökonomie Optimierungskalküle für Wirtschaftssubjekte dominieren, um abzuleiten, wie sich diese verhalten sollten, um (oft eng definierten) Nutzen zu optimieren. Die dabei unterstellten Verhaltensannahmen sind vielfach so vereinfacht, dass sie tatsächliche Verhal-

[55] S. auch – ausgehend von unterschiedlichen Formen öffentlicher und privater Alterssicherungssysteme – die auf den Lebenslauf, die Einkommens- und Beschäftigungssituation in der Erwerbs- und die Einkommenslage in der Nacherwerbsphase vorgelegte Analyse in Schmähl (2005i), in überarbeiteter deutscher Fassung Schmähl (2007c).

[56] Außer bereits erwähnten Arbeiten von Göbel, Fachinger, Meierjürgen s. auch die Dissertation von Jacobs (1991) sowie Untersuchungen von Viebrok (s. unten 1.2.6).

tensreaktionen (z.B. beim Einsatz von Maßnahmen, insbesondere dann, wenn es sich um tieferreichende Veränderungen handelt) kaum adäquat anzugeben vermögen und auch die Gefahr in sich bergen, fehlerhafte Schlüsse zu ziehen.[57] Die in den Kapiteln 7 und 8 dieses Bandes abgedruckten Beiträge widmen sich vor allem solchen grundsätzlichen Aspekten, die für Transformationsprozesse relevant sind.[58]

Nicht zuletzt durch die intensive Beschäftigung mit praktischen Fragen – auch solchen, die sich in den Transformationsländern zeigten – verfestigte sich meine Überzeugung, dass anwendungsorientierte Forschung wie auch Grundlagenforschung nicht von einem einzigen in sich geschlossenen theoretischen Ansatz ausgehen kann, sondern dass der Versuch zur Integration unterschiedlicher Ansätze erforderlich ist. Im gewissen Sinne ist folglich Eklektizismus notwendig – oder wie es der amerikanische Ökonom und Nobelpreisträger Paul A. Samuelson einmal ausdrückte: „I am eclectic only because experience has shown that Mother Nature is eclectic“ (Samuelson 1983: 9).

Einen weiteren Schwerpunkt in meinen Forschungsarbeiten bildeten nach der Öffnung der Deutschland teilenden Grenze zunächst Fragen, die sich aus der Integration der beiden Alterssicherungssysteme in der Bundesrepublik und der DDR ergaben, da sich in diesen Systemen im Zeitablauf – trotz gleicher Wurzeln – unterschiedliche Strukturen herausgebildet hatten. Dies fand zum Teil Niederschlag in verschiedenen zeitnah publizierten Arbeiten, in denen auf der Basis eines seinerzeit noch begrenzten Wissens über die Situation in der DDR Schritte der Umgestaltung sowohl im Hinblick auf die Sozialversicherung als auch die über Betriebe abgewickelte Sozialpolitik behandelt wurden.[59] Eingehend wurden Wirkungen der im Umgestaltungsprozess ergriffenen Maßnahmen analysiert[60] und auf Hoffnungen, Befürchtungen und Aufgaben eingegangen, die im jetzt vereinten Deutschland u.a. hinsichtlich der Finanzierung sozialer Sicherung deutlich wurden.[61]

---

[57] Etwas, wovor bereits Machiavelli (Der Fürst, Kap. 15) warnte: „Es ist aber zwischen dem Menschen, wie er ist, und dem, wie er sein soll, ein so großer Unterschied, dass, wer nicht achtet, was man tut, und sich allein damit beschäftigt, was man tun sollte, eher sein Verderben lernt als seine Erhaltung.“

[58] S. auch Schmähl (1992a), darüber hinaus speziell zur Finanzierung sozialer Sicherung im Transformationsprozess Schmähl (1993b bzw. 1994d), zur Bedeutung der sozialen Sicherung Schmähl (1994e).

[59] S. Schmähl (1991c) sowie (im Rahmen einer Berichtsgruppe der KSPW (Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern), sowohl zur Finanzierung Schmähl (1996d) als auch zur Sozialpolitik auf betrieblicher Ebene Schmähl (1996e), s. hierzu auch Oelschläger (1999) sowie verschiedene Beiträge in Schmähl (1999h).

[60] Schmähl (1990e und f sowie 1992j).

[61] Schmähl (1992g, h, i, 1993i).

Einige Jahre später erfolgte dann im Rahmen eines großen Projektes, das die Alterssicherung in Deutschland seit 1945 zum Gegenstand hat, eine sorgfältige Analyse der Umgestaltungsprozesse im Bereich der Alterssicherung auf der Basis von Dokumenten, Berichten und Zeitzeugengesprächen, um den historischen Ablauf, die politischen Prozesse und ökonomischen Implikationen detailliert nachzuzeichnen.[62]

Nicht nur der Prozess der deutschen Vereinigung, sondern auch der Integrationsprozess in einer sich mehr und mehr erweiternden Europäischen Union warf und wirft viele grundlegende Fragen zur Zukunft der sozialen Sicherung,[63] zur Rolle des Staates und der Aufgabenteilung zwischen Staat, Betrieben und privaten Akteuren auf,[64] Themen, die seit den 1990er Jahren Anlass für Stellungnahmen waren.

Mit nur geringem zeitlichen Abstand zum unmittelbaren Beginn der tiefgreifenden politischen Umwälzungen in den Transformationsländern wurden im Zuge des zunehmenden wechselseitigen Interesses auch im Hinblick auf die Sozialpolitik zunächst Kooperationsbeziehungen mit Institutionen in Russland aufgebaut, die u.a. Seminare zur Zukunft der betrieblichen und staatlichen Alterssicherung sowie zur Armutsvermeidung in Russland wie in Deutschland umfassten und schließlich zum Teil auch Niederschlag in einem eigenen Forschungsprojekt fanden.[65] Bald wurde auch ein Kooperations-Netzwerk zu Wissenschaftlern und hochrangigen Praktikern aus sieben weiteren mittel- und osteuropäischen Ländern geschaffen,[66] in dessen Rahmen ein intensiver Informationsaustausch und eine fruchtbare langjährige Zusammenarbeit erfolgten. Ein Ergebnis war eine – auch vergleichende Aspekte einbeziehende – Buchpublikation.[67]

Der Zusammenbruch des in vielen Ländern praktizierten „real existierenden Sozialismus“ fiel zeitlich zusammen mit Diskussionen über die Vertiefung der Beziehungen im Integrationsprozess auf europäischer Ebene und führte bald zur Frage einer Erweiterung der Europäischen Union. Mit Blick auf die Alterssicherung wurden mehre vergleichende Arbeiten zur Entwicklung in der EU – bzw. auch in „Kandidatenländern“ sowie inzwischen der EU beigetretenen „Transformationsländern“ – im Rahmen internationaler Zusammenarbeit veröffent-

62 Schmähl (2007e); s. auch Ritter (2006 und 2007).

63 Schmähl (1990a, 1998h, 2005g).

64 Hier sei nur verwiesen auf Schmähl (1999f); zur Rolle der Selbstverwaltung in der sozialen Sicherung Schmähl (2008d).

65 Und einer darauf basierenden Dissertation (Kuhlmann 2002).

66 Sie umfassen die drei baltischen Staaten als frühere Teilrepubliken der Sowjetunion, Polen, Tschechien sowie die Slowakei (die sich aus einem gemeinsamen Staat herausgebildet haben) sowie Ungarn.

67 Schmähl und Horstmann (2002); dieser Band enthält auch landesspezifische Berichte. S. weiterhin die Dissertation von Schubert (2005).

licht.[68] Als Ergebnis einer von mir durchgeführten internationalen Konferenz wurden Beiträge zur Entwicklung ergänzender (vor allem betrieblicher) Alterssicherungssysteme in Europa publiziert, ein Thema, das u.a. angesichts der gestiegenen oder angestrebten Mobilität von Erwerbstätigen in der EU insbesondere auch zu verschiedenen Initiativen aus Brüssel führte.[69]

Sowohl sozialpolitisch relevante Fragen der europäischen Integration als auch der im Zeitablauf spürbar gewachsene Einfluss der europäischen Ebene für die nationalstaatlich organisierte Sozialpolitik stellten ein Ende der 1980er Jahre aufgegriffenes und dann langjährig weiterverfolgtes Forschungsthema dar, das allerdings in diesem Band nur mit einem Übersichtsbeitrag (Kapitel 9) vertreten ist.[70] Einflüsse von der europäischen Ebene erfolgen über verschiedene Kanäle, so durch die Verwirklichung der Grundfreiheiten des Binnenmarktes, auch durch die (Maastrichter) Stabilitätskriterien und nicht zuletzt durch die seit einigen Jahren institutionalisierte „offene Methode der Koordinierung (OMK)“, die zum Teil frühere Vorstellungen zur „Harmonisierung“ von Sozialpolitik ablöste.[71] Basis der OMK ist eine Vereinbarung über gemeinsam anzustrebende Ziele sowie deren Konkretisierung durch Indikatoren, verbunden mit regelmäßigen Berichtspflichten und einem „benchmarking“.[72] All diese Prozesse verändern auch die Rahmenbedingungen für nationale sozialstaatliche Regelungen.[73] Durch die Erweiterung der Europäischen Union um einige Länder, in denen in der jüngeren Vergangenheit z.B. in der Alterssicherung ein tiefgreifender konzeptioneller Umbau erfolgte (vielfach unter Mitwirkung insbesondere der Weltbank), hat sich die „Alterssicherungslandschaft“ in der EU verändert. Auch dies kann über die europäische Ebene wiederum Rückwirkungen auf nationalstaatliche Entscheidungen haben.[74]

---

[68] Schmähl (1999g und 2003h).

[69] Schmähl (1991a), s. auch Schmähl (1990b).

[70] Zum Überblick über Grundfragen s. auch Schmähl (1989c). Die europäische Dimension der Sozialpolitik wurde seitdem in einigen von mir organisierten Vortragsreihen und Konferenzen immer wieder behandelt.

[71] In Schmähl (1990c) werden seinerzeit erkennbare Auswirkungen auf verschiedene Bereiche der sozialen Sicherung (auch auf die private Vorsorge) behandelt.

[72] S. hierzu Schmähl (2002d und 2003a) sowie – eingebettet in größere thematische und zeitliche Zusammenhänge – die Dissertation von Sommer (2007).

[73] Diese Fragen sind ausführlich diskutiert in Schmähl und Rische (1995 und 1997).

[74] Schmähl (2005c, 2005h, 2007k).

1.2.5 *Finanzierung sozialer Sicherung*

Finanzierungsfragen stellen sich in allen Teilbereichen der sozialen Sicherung – allerdings in Zeit und Raum mit unterschiedlichen Schwerpunkten. Die Finanzierung sozialer Sicherung steht vielfach im Zentrum wissenschaftlicher Dispute und politischer Auseinandersetzungen. Regierungskoalitionen zerbrachen schon an Finanzierungsfragen. Generell sind zwei Themenkomplexe zu unterscheiden,

- zum einen die Suche nach dem geeigneten *Verfahren* zur Finanzierung, schlagwortartig: Umlageverfahren oder Kapitalfundierung;
- zum anderen die Auswahl der geeigneten Finanzierungs*instrumente* insbesondere zur Finanzierung staatlicher Aufgaben, schlagwortartig: (Sozial-) Beiträge oder Steuern.

Diese beiden Fragenkreise beherrschen die Diskussionen bereits seit Ende des 19. Jahrhunderts, als über die Einführung und Ausgestaltung staatlicher Sozialpolitik wissenschaftlich und politisch debattiert wurde.

1.2.5.1 Umlagefinanzierung und Kapitalfundierung

Das Thema Finanzierungsverfahren wurde in der Vergangenheit vor allem mit Blick auf die Alterssicherung diskutiert, besitzt jedoch gleichfalls Bedeutung für die Finanzierung des Gesundheitswesens (Kranken- und Pflegeversicherung). So begann z.B. Anfang der 1990er Jahre in Deutschland eine Debatte über die Finanzierung der geplanten neuen Pflegeversicherung, die zugleich verbunden war mit der Entscheidung darüber, ob die Pflegeversicherung von privaten oder staatlichen Trägern durchgeführt werden soll.[75] Zehn Jahre nach Einführung der Pflegeversicherung wird – nachdem inzwischen politische Entscheidungen zugunsten vermehrter Kapitalfundierung in der Alterssicherung getroffen wurden – zunehmend die Forderung nach Kapitalfundierung in der Pflege- wie auch in der Krankenversicherung erhoben.[76]

Die Diskussion über das geeignete Finanzierungsverfahren beschränkt sich nicht allein auf Sozialversicherungen, sondern bezieht sich auch auf soziale Sicherung, die über allgemeine Staatshaushalte abgewickelt wird, wie die Diskus-

---

[75] Zur Diskussion über das für die Pflegeversicherung anzuwendende Finanzierungsverfahren s. Schmähl (1992c).

[76] S. beispielsweise Häcker und Raffelhüschen (2004), Felder und Fetzer (2008), Letztere auch zur Kapitaldeckung in der gesetzlichen Krankenversicherung (Felder und Fetzer 2007) wie u.a. auch Henke (2002).

sion über die offene Ansammlung von Vermögensbeständen (Fonds) in Deutschland für die Beamtenversorgung auf Bundes- wie Länderebene seit den 1990er Jahren zeigt. Gleiches gilt für die Zusatzversorgung von Beschäftigten des öffentlichen Dienstes wie auch die betriebliche Alterssicherung im Privatsektor. Hier steht insbesondere die Rückstellungsbildung in Unternehmen im Falle der sogenannten Direktzusage von Betriebsrenten in der Kritik, da sie unternehmensintern und nicht über Kapitalmärkte durchgeführt wird.

Kapitel 10 gibt zunächst einen Überblick über Gestaltungsoptionen bei der Umlagefinanzierung, um deutlich zu machen, dass es nicht nur um Umlage- versus Kapitalfundierung geht, sondern auch hier eine differenzierende Sicht erforderlich ist, d.h. es sollten die verschiedenen Möglichkeiten der Ausgestaltung umlagefinanzierter Systeme und deren (unterschiedliche) Wirkungen berücksichtigt werden. In den drei folgenden Kapiteln (11 bis 13) wird eine Reihe von Aspekten insbesondere im Zusammenhang mit der Begründung (vermehrter) kapitalfundierter sozialer Sicherung behandelt.[77] Eine Ausweitung der Kapitalfundierung kann zum einen als *Ergänzung* zur Umlagefinanzierung erfolgen, zum anderen durch deren (mehr oder weniger weitreichenden) *Ersatz*. Letzteres dominiert seit vielen Jahren in der bundesdeutschen Diskussion (s. hierzu am Beispiel der Alterssicherung insbesondere Kapitel 17 in diesem Band).

In der Phase der Einführung der Sozialversicherung in Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts wurde bereits intensiv darüber diskutiert, ob eine vorherige Kapitalansammlung wie bei der privaten Lebensversicherung notwendig und sinnvoll sei oder ob das Umlageverfahren eingeführt werden soll. Angesichts einer weitverbreiteten Tendenz in den Wirtschaftswissenschaften, weitgehend nur noch zeitnah erschienene Publikationen als relevant anzusehen, erscheint es mir sinnvoll, auch auf bereits früher gewonnene Erkenntnisse aufmerksam zu machen.[78] Im Zeitablauf wurde immer wieder über die Eignung der jeweiligen Finanzierungsverfahren diskutiert, nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Ländern, auch nach dem Zusammenbruch der planwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften in „Transformationsländern".

In Kapitel 11 werden die verschiedenen für eine Kapitalfundierung vorgetragenen Begründungen einer kritischen Analyse unterzogen, verbunden mit Hinweisen auf frühere Diskussionen. Insbesondere ab Mitte der 1990er Jahre hat sich auch in Deutschland ein „mainstream" in der ökonomischen Forschung herausgebildet – mit Übernahme von Argumenten und Vorschlägen aus den Vereinigten Staaten –, der die Kapitalfundierung als der Umlagefinanzierung eindeutig und in fast jeder Hinsicht überlegen ansieht. Symptomatisch dafür ist beispielsweise ein Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundeswirt-

[77] Zum Überblick sei auch verwiesen auf Schmähl (2008a).
[78] Ein weiter Zeitraum wurde überspannt in meinem Beitrag Schmähl (2004h).

schaftsministerium aus dem Jahre 1998, zu dem in Kapitel 13 Stellung genommen wird.[79] Die Argumentation zugunsten eines Umbaus sozialer Sicherung in Richtung auf Kapitalfundierung (und Privatisierung) wurde von vielen Ökonomen in einer von Zweifeln (z.B. an der Effizienz der Kapitalmärkte) nicht getrübten Weise vorgetragen, die geradezu den Eindruck eines – um es pointiert zu formulieren – fundamentalistisch anmutenden Ökonomieverständnisses erweckt.

Das in der wissenschaftlichen Diskussion zu konstatierende hohe Maß an Einseitigkeit und weitgehend uniforme Äußerungen wurden auch von den Medien aufgegriffen: Die Umlagefinanzierung stelle in einer alternden Bevölkerung eine „tickende Zeitbombe" dar, die nur durch kapitalfundierte Sicherung „entschärft" werden könne, um die sonst unweigerlich zu erwartende „Krise" noch abzuwenden.[80] Angesichts dieser Diskussionslage hielt ich es schon seit längerem für erforderlich, einen Beitrag zu einer eher ausgewogenen Sicht zu liefern, indem frühzeitig u.a. auf unterschiedliche Risiken[81] und deren Verlagerung zwischen Akteuren hingewiesen wurde (so vom Staat und von Arbeitgebern auf private Haushalte) wie auch auf die Tatsache, dass nicht nur umlagefinanzierte, sondern auch kapitalfundierte Systeme auf „Arbeit" angewiesen sind.[82] Allerdings wurden diese dem dominierenden Zeitgeist nicht entsprechenden Interventionen[83] vielfach so interpretiert, als ob damit (generell) gegen Kapitalfundierung Stellung genommen werde.

Es ist übrigens offensichtlich, allerdings durchaus verständlich, dass die Forderung eines weitgehenden Abbaus umlagefinanzierter sozialer Sicherung von einflussreichen Interessengruppen unterstützt wird, die davon profitieren,

---

[79] Ein neuerer Überblick über die wirtschaftstheoretische Diskussion gibt Breyer (2000). Zur Einschätzung der Finanzierungsverfahren durch die Deutsche Bundesbank s. Bundesbank (1999).

[80] „Jenseits des Aufwandsmaßstabs von Klassenausflügen und Kegelabenden ist das Umlageverfahren so gut wie nie eine intelligente Lösung", so der frühere Leiter der Wirtschaftsredaktion der Frankfurter Allgemeine Zeitung und zu diesem Zeitpunkt Vorsitzende der Ludwig-Ehrhardt-Stiftung, Barbier (2007).

[81] S. auch Viebrok und Dräther (1999). Von der geradezu weltweit zu verzeichnenden Tendenz zur Ausweitung kapitalfundierter Sicherungssysteme gehen auch Risiken insbesondere für die Alterssicherung aus, die allerdings oft eher als wenig realistisch dargestellt werden. Doch wird man davon ausgehen können, dass die Entwicklung auf den Finanzmärkten zunehmend davon geprägt wird, und zwar nicht nur in positiver Weise. Je stärker soziale Sicherung auf Kapitalfundierung beruht, um so stärker werden sich auch demographische Veränderungen über die Entwicklung auf Finanzmärkten für die individuelle Einkommenslage im Alter auswirken. Es bestehen auch politische Risiken. Oft werden diese allein für umlagefinanzierte Systeme gesehen, kann doch hier der Gesetzgeber auf der Finanzierungs- wie der Leistungsseite die Bedingungen verändern. Doch auch für kapitalfundierte und private Systeme gibt es politische Risiken. Stichworte wie Regulierung, Besteuerung und Kapitalverkehrskontrollen (bei Auslandsanlagen) verdeutlichen dies. S. auch Schmähl (2007c).

[82] S. dazu Schmähl (1999i).

[83] Verwiesen sei hier auf Schmähl (1991f, 1993j, 1995c, 1998j, 2000d und j).

wenn ein großer und steigender Anteil der in einer alternden Bevölkerung zunehmenden Vorsorgeaufwendungen über Kapitalmärkte abgewickelt wird. Unterstützung kommt aber auch u.a. von denjenigen, die eine vom Staat bereitgestellte soziale Sicherung auf eine eng begrenzte „Grundsicherung“ reduzieren wollen.[84]

In der deutschen Diskussion in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg wurde – im Unterschied insbesondere zur Situation seit den 1990er Jahren – allerdings die Umlagefinanzierung favorisiert. Man sah in ihr auch eine Chance, für den Fall der Wiedervereinigung der nach dem Zweiten Weltkrieg entstandenen beiden deutschen Nachkriegsstaaten eine zügige Integration im Bereich der Sozialversicherung zu ermöglichen.[85]In dieser Zeit dominierte eine realwirtschaftliche und auf den Querschnitt bezogene Betrachtung, was sich in der immer wieder zitierten und nach dem Soziologen Gerhard Mackenroth benannten These niederschlug, „aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“. Doch auch in diesem Zusammenhang sind Längsschnittaspekte zu beachten. Darauf wie auch auf die Begrenztheit der „These“ und auf deren Ursprung wird in dem als Kapitel 12 abgedruckten Beitrag eingegangen.[86]

Die Auffassung, dass der Ausbau der Kapitalfundierung zwingend erforderlich („ohne Alternative“) sei und dies zugleich einen Abbau der Umlagefinanzierung erfordere, fand in Deutschland schließlich ihren Niederschlag in politischen Entscheidungen zu Reformen des Alterssicherungssystems ab 2001. Auf damit verbundene weitreichende Folgen wird in Kapitel 18 in diesem Band eingegangen.[87] Nachdem – in einer Zeit „explodierender“ Börsenkurse – diese als unausweichlich bezeichnete Weichenstellung erfolgt war, werden nun allmählich u.a. die Folgen für die Einkommenslage im Alter stärker wahrgenommen, zumal auch die Entwicklung der Finanzmärkte viele ernüchtert hat, Finanzmärkte, die durchaus nicht so effizient arbeiten, wie von den Befürwortern des Wechsels zu mehr Kapitalfundierung immer wieder unterstellt wurde.

---

[84] Hier besteht also auch eine Verbindung zur konzeptionellen Ausrichtung sozialer Sicherung und zu normativen Fragen, s. auch Schmähl (2005g und 2006a).

[85] Schmähl (2005a) für entsprechende Belege.

[86] Der Ursprung dieser These (insbesondere was die Wortwahl betrifft) liegt in Veröffentlichungen aus der Zeit des „Dritten Reiches“, worauf ich erstmals bereits in meiner 1972 abgeschlossenen Dissertation hingewiesen hatte (Schmähl 1974a).

[87] Es handelt sich dabei um einen *weiteren* „Paradigmenwechsel“ in der deutschen Alterssicherungspolitik, s. Schmähl (2007a).

1.2.5.2 Die Suche nach geeigneten Finanzierungsinstrumenten

Die Frage, durch welche Finanzierungsinstrumente (insbesondere Sozialbeiträge und Steuern) und deren jeweilige Ausgestaltung (Personenkreis, Bemessungsgrundlage, Tarif) die Mittel zur Deckung des Finanzbedarfs für Ausgaben sozialer Sicherung aufgebracht werden sollen, ist vielschichtig und komplex und betrifft alle Bereiche.[88] In diesen Band konnte hierzu nur ein Beitrag aufgenommen werden, der sich vor allem grundsätzlichen Aspekten widmet. Dabei wird zum einen die Verbindung zur jeweiligen Konzeption für die einzelnen Bereiche hergestellt, zum anderen untersucht, wie die Wirkungen insbesondere auf die Einkommensverteilung und die Beschäftigung zu beurteilen sind. In der deutschen Diskussion wird dies vielfach unter dem Schlagwort der Finanzierung „versicherungsfremder Leistungen" in der Sozialversicherung diskutiert, u.a. mit dem Ziel, Lohn(neben)kosten (durch „überhöhte" Arbeitgeberzahlungen) zu senken. Es geht dabei um die dem jeweiligen Aufgabenzweck adäquate Gestaltung der Finanzierung von Sozialausgaben.[89] Dies ist ein Thema, das eine lange Tradition besitzt und Anlass bot für eine Reihe konzeptioneller wie auch empirischer Beiträge, so zur Abschätzung des Ausmaßes der „Fehlfinanzierung" in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung.[90] Dies berührt zugleich die Frage nach den Quellen und der Ausgestaltung von Bundeszahlungen (Bundeszuschüssen) an Sozialversicherungsträger, was – vor allem bezüglich der gesetzlichen Rentenversicherung – immer wieder zu einem politisch heiß umstrittenen Thema vor allem auch zwischen Finanz- und Arbeitsministerium wurde.[91]

Da Finanzierungsfragen in der politischen Diskussion oftmals von geradezu zentraler Bedeutung sind, nahmen sie auch in den eigenen Beiträgen immer wieder eine hervorgehobene Stellung ein, so im Zusammenhang mit Grundsatzfragen der Systemtransformation nach dem Zusammenbruch der ehemals sozialistischen Staaten (Schmähl 1993b) und insbesondere bezogen auf die verschiedenen Zweige des sozialen Sicherungssystems, vor allem in Deutschland, aber auch darüber hinaus. In den 1980er Jahren wurde von verschiedenen Akteuren die

---

[88] Zu Anpassung der Finanzierung bei sich ändernden demographischen, sozialen und ökonomischen Bedingungen s. u.a. Schmähl (1982b und 1994a).

[89] Die Begriffe „aufgabenadäquate" und „ausgabenadäquate" Finanzierung werden synonym verwendet; es geht um die adäquate Form der Finanzierung von Ausgaben, die bestimmten Aufgabenzwecken dienen.

[90] S. dazu Schmähl (1981g, 1986g, 1988h, 1991g und h), breit angelegt Schmähl (1997b, 1998a 2000e, 2002b, 2003e, 2007b).

[91] Zu Vorschlägen in den 1980er Jahren auf dem Wege zu einer weiteren Stufe der Rentenreform s. Schmähl (1984b und 1989a). Speziell auf Aspekte im Zusammenhang mit der Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung wird im folgenden Abschnitt dieser Einführung kurz eingegangen.

Einführung einer „Wertschöpfungsabgabe“ der Unternehmen vorgeschlagen – anstelle oder (so später) ergänzend zu lohnbezogenen Arbeitgeberbeiträgen. Dieser politisch in der Folgezeit immer wieder aufgegriffene Vorschlag wurde einer umfangreichen – für die anschließende Diskussion wohl nicht wirkungslosen – Analyse unterzogen und die damit verbundenen vielfältigen und bislang in der Diskussion zu wenig beachteten Wirkungen herausgearbeitet.[92]

Frühzeitig wurde die – seinerzeit auf breiter Front abgelehnte – Auffassung begründet und vertreten, dass nicht nur in der gesetzlichen Rentenversicherung, sondern auch in der gesetzlichen Krankenversicherung familienpolitisch orientierte Ausgaben aus dem Steueraufkommen und nicht aus (primär lohnbezogenen) Sozialbeiträgen finanziert werden sollten.[93] Nach der Jahrhundertwende wird inzwischen eine Steuerfinanzierung in der gesetzlichen Krankenversicherung in verschiedenen Varianten diskutiert.

Auch die Ausgestaltung der Finanzierung der Pflegeversicherung und die Entwicklung des Finanzbedarfs waren seit Anbeginn Thema verschiedener Untersuchungen[94] und eines – auch politikwissenschaftliche Aspekte einbeziehenden – Forschungsprojektes.[95]

In Deutschland besteht ein vielgestaltiges Sicherungssystem, mit dem unterschiedliche Ziele verfolgt werden. Es stellt sich dabei die grundsätzliche Frage, ob nicht zwischen den verschiedenen Einrichtungen eine Arbeitsteilung erfolgen sollte, indem nicht nahezu überall eine Vielzahl von Zielen gleichzeitig angestrebt wird, sondern hier eine – sei es institutionelle oder zumindest fiskalische – Bündelung bei jeweils einer Institution erfolgen sollte. Ein Beispiel dafür sind die in vielen Zweigen verankerten familienpolitischen Leistungen, die etwa – zumindest was ihre Finanzierung betrifft – z.B. in einer „Familienkasse“ gebündelt werden könnten. Darauf bin ich verschiedentlich eingegangen, auch im Zusammenhang mit der Forderung nach familienpolitischen Elementen in der Alterssicherung und der Pflegeversicherung, wozu auch Urteile des Bundesverfassungsgerichts ergingen. Eine Bündelung der familienpolitischen Leistungen bzw. ihrer Finanzierung könnte zu mehr Transparenz beitragen und damit auch eine

---

92 Schmähl et al. (1984), s. auch Schmähl (1983h, 1984a, 1987b), zur finanziellen Ergiebigkeit im Vergleich zu lohnbezogenen Sozialbeiträgen (1988g). Eine differenzierte empirische Analyse zum Einzelhandel findet sich in der Dissertation von Rüdiger (1992).

93 Schmähl (1984b und 1989a).

94 S. auch Schmähl (1992l, 1993h und k) sowie mit Rothgang (1996).

95 Rothgang, der an diesem Projekt beteiligt war, hat sich seitdem besonders intensiv mit Fragen der Pflegeversicherung, auch deren Finanzierung befasst, u.a. in seiner Dissertation (Rothgang 1997) sowie in seiner Habilitationsschrift (2008); s. auch Rothgang (2002).

wichtige Voraussetzung für eine bessere Zielgenauigkeit von Maßnahmen schaffen.[96]

Ein weiteres Charakteristikum des deutschen sozialen Sicherungssystems ist ein beträchtliches Maß an Finanzverflechtung zwischen einzelnen Zweigen der Sozialversicherung wie auch zwischen diesen und Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften, z.B. dem Bundeshaushalt. Daraus erwachsen u.a. für Wirkungsanalysen erhebliche Probleme, die Anlass für eine intensivere Auseinandersetzung hiermit waren.[97]

An den Finanzierungsfragen wird exemplarisch deutlich, dass die „Querschnittsthemen", die in den ersten drei Teilen dieses Bandes im Zentrum stehen, zugleich eng verwoben sind mit Fragen der Gestaltung und der Wirkungen des Alterssicherungs- und Gesundheitssystems. Sie werden anhand einiger Beispiele im vierten Teil des Bandes beleuchtet.

1.2.6 Alterssicherung und soziale Sicherung bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit

Fragen der Alterssicherung (einschließlich der sozialen Sicherung bei Invalidität und für Hinterbliebene) spielten in meinen Arbeiten von Beginn an eine besondere Rolle. Sie beziehen sich auf staatliche, betriebliche und private Systeme, und zwar nicht nur in nationaler, sondern auch internationaler und zum Teil vergleichender Perspektive. Zudem wurde der Blick auf Gegenwart und Zukunft, aber auch auf die historische Entwicklung gerichtet. In nicht unbeträchtlichem Maße ergaben sich Anregungen hierzu aus der Mitarbeit in verschiedenen politikberatenden Gremien, von denen an dieser Stelle nur Mitgliedschaft (und Vorsitz) im Sozialbeirat der Bundesregierung, die Mitgliedschaften in der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel" des Deutschen Bundestages oder in der Rentenreformkommission unter Leitung des damaligen Bundesarbeitsministers Norbert Blüm genannt seien.[98]

---

[96] Verwiesen sei hier auf Schmähl (1995a, 2004e, 2005e); zusammen mit Rothgang (2004) sowie zusammen mit Rothgang und Viebrok (2006).

[97] Henke und Schmähl (2001) sowie speziell zur Verflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung mit anderen Institutionen Schmähl (2001c), zur Pflegeversicherung Kap. 22 in diesem Band.

[98] Mitglied im Sozialbeirat von 1984 bis 2000, davon ab 1986 als Vorsitzender. Zuvor Mitglied in der vom Sozialbeirat berufenen „Wissenschaftlergruppe". Zum Sozialbeirat s. Schmähl (2008e) und die dort angegebene Literatur. Mitglied in der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel" – als Sachverständiger, neben Abgeordneten des Bundestages – während der 12., 13. und 14. Legislaturperiode, damit insgesamt über einen Zeitraum von 10 Jahren. Mitglied in der Kommission „Altern als Chance und Herausforderung" der Landesregierung von Baden-Württemberg im Jahre 1989 sowie dann 1990 des Wissenschaftlichen Arbeitskreises „Errichtung eines Zentrums für Alternsforschung" des Ministeriums für Wissenschaft und Kunst Baden-Württemberg, in denen ich

Da Vorsorge für und Sicherung im Alter einen großen Teil des Lebenslaufs umfassen, ist Alterssicherung stets eng verbunden mit Veränderungen im Lebensablauf, insbesondere in der Erwerbsphase. In den Forschungsarbeiten erforderte dies u.a. die Berücksichtigung

- der jeweiligen demographischen Bedingungen und deren (erwarteter) weiterer Entwicklung,
- von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (hinsichtlich des Arbeitsangebots der privaten Haushalte und der Arbeitsnachfrage durch private und öffentliche Arbeitgeber), aber beispielsweise auch
- unterschiedlicher Bedingungen für Männer und Frauen im Arbeitsleben und in sozialen Sicherungssystemen.

Die in den hier wiederabgedruckten Beiträgen enthaltenen Aussagen zur künftigen Entwicklung basieren (natürlich) jeweils auf dem seinerzeitigen Kenntnisstand und den zu diesem Zeitpunkt getroffenen Einschätzungen künftiger Entwicklungen.[99] Inzwischen liegen seit der Erst- und der Wiederveröffentlichung zum Teil mehrere Jahrzehnte, in denen sich vieles verändert hat. Dazu zählt auch die unerwartete Vereinigung der beiden deutschen Nachkriegsstaaten. Dies macht exemplarisch deutlich, welche Unsicherheit bei der Einschätzung künftiger Entwicklungen besteht und welche Vielzahl an Faktoren zu berücksichtigen ist – auch wenn ein solches Ereignis wie die deutsche Vereinigung außergewöhnlich und nicht wiederholbar ist.

Nachfolgend sollen kurz einige Aspekte der vielschichtigen Fragenkreise, die mit der Gestaltung und Entwicklung der zwei quantitativ bedeutendsten Bereiche sozialer Sicherung – dem Gesundheitswesen und der Alterssicherung – verbunden sind, anhand von Hinweisen auf einige eigene Forschungsarbeiten wie auch Arbeiten von Mitarbeitern verdeutlicht werden.[100]

Am Anfang sei auf Darstellungen zum *Gesamtsystem der (deutschen) Alterssicherung* (und hier zwischenzeitlich eingetretener Veränderungen) hinge-

jeweils die ökonomischen Aspekte federführend bearbeitete. Mitglied der Rentenreformkommission der Bundesregierung unter Minister Blüm 1995 sowie Mitarbeit in einer Beratungsgruppe des danach amtierenden Bundesarbeitsministers Walter Riester. Seit 1988 leite ich außerdem den Ausschuss Alterssicherung der GVG (Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung), in dem sowohl Träger der Sozial- als auch der Privatversicherung sowie der Betrieblichen Altersversorgung mitarbeiten.

[99] So wenn 1980 (in Kap. 4) von der Tendenz zu einem Arbeitskräftemangel ab den 1990er Jahren gesprochen wird.

[100] Angesichts der Vielzahl von Arbeiten, die ich hierzu vorgelegt habe, kann schlaglichtartig nur auf einige ausgewählte Veröffentlichungen hingewiesen werden. Nullmeier (2008) geht rückblickend auf Grundzüge meiner Arbeiten zur Alterssicherung insbesondere seit Anfang der 1980er Jahre ein.

wiesen sowie zu wichtigen *Gestaltungsoptionen für die Alterssicherung und für Alterssicherungssysteme.* Dazu wurden mehrere z.T. handbuchartige Beiträge veröffentlicht, in denen Gestaltungsmöglichkeiten auch am Beispiel anderer Länder illustriert[101] sowie die vielfältigen, quantitativ oftmals erheblichen volkswirtschaftlichen Implikationen damit verbundener Entscheidungen verdeutlicht wurden.[102]

Ein Schwerpunkt meiner Veröffentlichungen seit den 1970er Jahren liegt auf der Untersuchung der *Entwicklung von Ausgaben und Finanzbedarf in der gesetzlichen Rentenversicherung*, die hierauf einwirkenden Faktoren und prinzipiell in Frage kommende Veränderungsmöglichkeiten. Dies ist auch ein Kernelement der insgesamt sieben Beiträge zur Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland im Zeitraum von 1945 bis 1994, die im Rahmen eines groß angelegten Projektes zur Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland entstanden. Sie basieren auf umfangreicher Quellenauswertung, aber auch verschiedenen Zeitzeugeninterviews. Dabei wurde vor allem versucht, die jeweiligen politischen Entscheidungsprozesse aufzuhellen.[103]

1.2.6.1 Demographie und soziale Sicherung

Zu den wichtigen Einflussfaktoren nicht allein für die Alterssicherung, sondern auch für das Gesundheitswesen, zählt die *demographische Entwicklung*, basierend auf Fertilität, Mortalität und Wanderungen. Damit verbundene Fragen sind nicht etwa erst seit den 1980er und 90er Jahren ein Thema der Sozialpolitik – als auch der Bundestag eine Enquête-Kommission zur Analyse dieser Prozesse, ihrer Auswirkungen und Gestaltungsoptionen einsetzte[104] –, sondern spielten beispielsweise bereits in den Debatten über die Einführung einer „dynamischen Rente“ im Jahre 1957 eine wichtige Rolle. Eng mit Effekten des demographischen Wandels verbunden ist die Entwicklung der Morbidität, die z.B. für Arbeitsfähigkeit (Invalidität, vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben), Krankheit und Pflegebedürftigkeit relevant ist. Sie ist aber nicht nur schwerer messbar als die demographischen Faktoren, sondern hinsichtlich ihrer künftigen Entwicklung auch noch schwerer vorhersehbar.

---

101 Schmähl (1981a, 1988i, 1999i und 2001g).

102 Schmähl (1988a, 1990i und 2008a).

103 Schmähl (2001i, 2005a und b, 2006c, 2007e und o, 2008c); einen knappen Überblick über die Entwicklung liefert auch Schmähl (1999j). Zur Entwicklung des Finanzbedarfs unter veränderten Bedingungen u.a. Schmähl (1978c, 1994a und c).

104 Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ (1994, 1998 und 2002).

Zu dem vielschichtigen Problemkomplex der demographischen Entwicklung und deren Auswirkungen auf soziale Sicherungssysteme wurde von mir im Laufe der Jahre eine Vielzahl von Arbeiten verfasst, zum Teil mit Überblickscharakter.[105] In mehreren Beiträgen standen die unterschiedlichen Effekte demographischer Veränderungen für die Sicherung im Alter im Vergleich zu der im Krankheitsfall im Zentrum.[106] In diesen Band wurden drei Beiträge aufgenommen, in denen Auswirkungen demographischer Faktoren eine besondere Rolle spielen. In Kapitel 21 stehen Auswirkungen auf das Gesundheitssystem im Zentrum.[107] In Kapitel 20 geht es speziell um die Bedeutung von Migrationsprozessen für die Alterssicherung und das Gesundheitswesen[108] und schließlich in Kapitel 22 um die Bedeutung demographischer Veränderungen für die Finanzentwicklung der Pflegeversicherung[109] im Vergleich zu anderen Einflussfaktoren.

1.2.6.2 Bewältigung von Finanzierungsproblemen in der gesetzlichen Rentenversicherung

Speziell im Bereich der Alterssicherung nahmen in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion stets Reaktionsmöglichkeiten auf sich abzeichnende (Finanzierungs-)Probleme breiten Raum ein. Die jährlichen Gutachten des Sozialbeirats – wie insbesondere auch dessen Aussagen zu strukturellen demographischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen – vermitteln einen Eindruck davon.[110] Dabei drehten sich Diskussionen häufig um die Frage, ob Reformen der Alterssicherung „*im* System" erfolgen sollten (wobei in der Regel als System die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung gemeint war) oder ob eine „Reform *des* Systems" erforderlich sei. Unter Letzterem wurden unterschiedlich weitreichende Veränderungen verstanden, vom Übergang zu einheitlichen Staatsbürgerrenten bis zur (erheblichen) Ausweitung betrieblicher und privater Alterssicherung zu Lasten der gesetzlichen Rentenversicherung und/oder deren Umgestaltung in ein primär interpersonelle Umverteilung (und Armutsvermeidung) anstrebendes System anstelle eines Systems mit Lohnersatzfunktion der Leistungen und einem erheblichen Maß an Beitragsäquivalenz.

Im Zusammenhang mit Reformen „im" System spielte immer wieder eine Rolle, wie sich der Finanzbedarf entwickeln würde, wie er beeinflusst (meist:

---

105 So Schmähl (1986b, 1995d, weiterhin 1979c, 1983i , l und m, 1989d, 1990h).
106 Insbesondere Schmähl (1983d), Kap. 20 in diesem Band sowie Schmähl (2004d).
107 Außerdem ausführlich Schmähl (1989a sowie 2002e).
108 S. zu diesem Fragenkomplex auch die Dissertationen von Vogel (1996) und Seiler (1994).
109 S. weiterhin Schmähl (1993g) und zur Entwicklung von Pflegefällen (Schmähl 1998c).
110 S. hierzu auch Schmähl (1987d und f) sowie das Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats (1981).

reduziert) werden kann und was aus Sozialbeiträgen und was aus dem Steueraufkommen gedeckt wird bzw. werden sollte. Im Zentrum der Diskussion stehen sei langem insbesondere

- die Höhe der aus Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften an die Rentenversicherung fließenden Zahlungen (insbesondere die Höhe der *Bundeszuschüsse*),
- das Verfahren zur *Rentenanpassung* (da hierdurch ein besonders hohes Finanzvolumen beeinflusst wird) wie auch
- die Gestaltung der „*Altersgrenzen*".

Die Verschiebung von Finanzierungslasten zwischen Sozialversicherung und Staatshaushalt, aber auch zwischen Sozialversicherungsträgern – insbesondere zwischen der gesetzlichen Rentenversicherung und der Bundesanstalt (jetzt Bundesagentur) für Arbeit und der gesetzlichen Krankenversicherung (über die Krankenversicherung der Rentner) – gehört zu den sozialpolitischen Dauerthemen (Stichwort „Verschiebebahnhof"), wobei es auch um die adäquate Bemessung dieser Zahlungen geht[111] (s. dazu die obige Ziff. 1.2.5.2).

1.2.6.3 Verfahren zur Anpassung von Renten

Die Suche nach einem langfristig tragfähigen Verfahren der *Rentenanpassung* stand schon bei der Rentenreform von 1957 im Zentrum der Diskussionen. Später wurde die Gestaltung der Rentenanpassung verschiedentlich in enger inhaltlicher Verbindung mit der Frage der *Besteuerung von Alterseinkünften* behandelt. Ein wichtiger Grund dafür war, dass die direkten Abgaben der Arbeitnehmer (aus Sozialbeiträgen und Lohnsteuer) stiegen, die Renten aber (zunächst) der Entwicklung der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte folgten („Bruttoanpassung"), auf Renten aber nur vergleichsweise geringe Abgaben zu entrichten waren (zumeist allein der Beitrag zur Krankenversicherung). Dies hatte Auswirkungen auf die Verteilungsrelation zwischen Rentnern und Arbeitnehmern (Nettorenten im Vergleich zu Nettolöhnen), insbesondere da für die Zukunft von steigenden direkten Abgaben insbesondere der Arbeitnehmer ausgegangen wurde.[112] Als Lösungsweg wurde eine nettolohnorientierte Anpassung vorgeschlagen und mit Wirkung ab 1992 dann auch realisiert.

---

[111] Speziell zum Bundeszuschuss Schmähl (1981g); s. auch die oben erwähnten Beiträge zur Geschichte der Alterssicherung seit 1945 (s. Anm. 103).

[112] Zu Verteilungseffekten s. Schmähl (1976), zur konjunkturpolitischen Beurteilung Schmähl (1978b).

Angesichts der mit einer Nettoanpassung verbundenen methodischen und verteilungspolitischen Probleme hatte ich dieses Konzept frühzeitig kritisch beleuchtet und stattdessen schon Anfang der 1980er Jahre eine *beitragsbereinigte Anpassung* vorgeschlagen, d.h. eine Anpassungsformel, bei der neben der Bruttolohnveränderung nur die Entwicklung der Rentenversicherungsbeiträge als Abgabeart berücksichtigt werden sollte.[113] Dieser Vorschlag wurde im Prinzip dann erst im Jahre 2001 aufgegriffen, als eine Abkehr von der Nettoanpassung erfolgte.[114] Allerdings wurde die von mir vorgeschlagene Formel mit einem weiteren Faktor kombiniert, und im Zeitablauf kamen immer neue „Faktoren" hinzu[115] – bis schließlich eine völlig intransparente Anpassungsformel entstand, die aus meiner Sicht dringend der Vereinfachung bedarf. [116]

Als Alternative zur Nettoanpassung wurde von mir – gleichfalls Anfang der 1980er Jahre – eine Kombination aus der erwähnten beitragsbereinigten Anpassung und einer veränderten *Besteuerung der gesetzlichen Renten* vorgeschlagen, wobei allerdings am Grundsatz der Ertragsanteilsbesteuerung festgehalten werden sollte.[117] Dieser Vorschlag fand im politischen Prozess keine Mehrheit, zumal eine veränderte Rentenbesteuerung zu den politisch höchst unbeliebten Themen gehörte. Erst nachdem das Bundesverfassungsgericht – nicht zum ersten Mal – eine Veränderung der Besteuerung von Renten im Vergleich zu Beamtenpensionen gefordert hatte, wurde das Thema Rentenbesteuerung schließlich vom Gesetzgeber aufgegriffen. Die dabei vollzogene Abkehr von der Ertragsanteilsbesteuerung führt allerdings zu einer Verschlechterung für Rentenbezieher.[118]

---

[113] Schmähl (1980d und h, 1981h, 1984d); eine eingehende, empirisch fundierte Analyse war in einem Einzelgutachten für den Sozialbeirat aus dem Jahre 1981 enthalten (erst 1983 vom Bundesarbeitsministerium veröffentlicht und – da leider nicht durch einen Verlag publiziert – wenig zur Kenntnis genommen), Schmähl (1983n).

[114] Zur für erforderlich gehaltenen Abkehr von der Nettoanpassung dann nochmals Schmähl (1999b). Auch der Sozialbeirat stellte die beitragsbereinigten Anpassung zur Diskussion.

[115] Stattdessen hatte ich noch im Gesetzgebungsverfahren für eine einfache und transparente Rentenformel plädiert, Schmähl (2001f).

[116] Schmähl (2007d). Diese Forderung wurde bald darauf u.a. auch vom Präsidenten der Deutschen Rentenversicherung, Herbert Rische, aufgegriffen.

[117] Ausführlich zum Konzept der veränderten Rentenbesteuerung Schmähl (1986f). Quantitative Analysen hierzu wurden von Schmähl et al. (1980) und im Zusammenhang mit dem Anpassungsverfahren von Schmähl (1983n) vorgelegt. Kritisch zur herrschenden finanzwissenschaftlichen Position einer Vollbesteuerung von Renten, die schließlich als „nachgelagerte Besteuerung" auch vom Gesetzgeber übernommen wurde, neben Schmähl (1986f) auch (1984f und 1987e).

[118] Schmähl (2003f) zur Begründung.

1.2.6.4 Ausscheiden aus dem Erwerbsleben

Wie bereits erwähnt, gehören die Möglichkeiten und Bedingungen des *Übergangs vom Erwerbsleben in die Nacherwerbsphase* (meist verkürzt als Veränderung der Altersgrenze bezeichnet) zu den Themen, die immer wieder – mit unterschiedlichen Intentionen und „Vorzeichen" (Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase) – diskutiert wurden. Denn die Frage, wann das Erwerbsleben beendet und wann in den „Ruhestand" gewechselt wird, welche Regelungen und sonstige Einflüsse dafür maßgebend sind, gehört mit zu den zentralen Aspekten der sozialen Sicherung – sowohl mit Blick auf soziale Sicherungs*systeme* als auch die soziale Sicherung der Menschen. Zugleich besitzt sie große Bedeutung für das Arbeitsleben und den Arbeitsmarkt. Es ist ein typisches „Querschnittsthema", das eine Vielzahl unterschiedlicher Dimensionen berührt und zu den Fragen zählt, die von hoher wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischer Relevanz sowie politischer Brisanz sind, da sie in der Öffentlichkeit immer wieder große Aufmerksamkeit finden. In der eigenen Forschung wie auch in Arbeiten verschiedener Mitarbeiter spielte dieser Themenkomplex eine wichtige Rolle und war auch Anlass zu nationalen wie internationalen Tagungen.[119] In Kapitel 16 dieses Bandes werden nur einige der hierbei zu beantwortenden grundsätzlichen Fragen aufgegriffen.

Gab es im (west)deutschen Rentenrecht lange Zeit faktisch weitgehend „starre" Altersgrenzen – 65 Jahre für Männer, 60 unter bestimmten Voraussetzungen als vorzeitige Altersgrenze für Frauen und Arbeitslose –,[120] so brachte die Rentenreform von 1972 eine Flexibilisierung der Altersgrenze, indem ein vorzeitiges Ausscheiden ermöglicht und insbesondere von Männern in der Folgezeit stark genutzt wurde.[121] Bereits damals spielte die Frage, ob ein Ausscheiden vor der „Regelaltersgrenze" ohne „Abschläge" von der vollen Rente – d.h. ohne Berücksichtigung der dann im Prinzip längeren Rentenlaufzeit bei der Leistungsberechnung – erfolgen sollte, eine wichtige Rolle. Diese neue Möglichkeit des vorzeitigen Rentenbezugs wurde aber seinerzeit (analog zu den bereits bestehenden Regelungen für Frauen und Arbeitslose) ohne Abschläge eingeführt. Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf die Verrentungsentscheidungen der Arbeitnehmer, den Arbeitsmarkt und die Rentenfinanzen.

Bei der Gestaltung der Regelungen für das „Rentenalter" spielten immer wieder unterschiedliche Zeitperspektiven und Ziele eine Rolle. So ging es kurz- und mittelfristig in der Regel um eine Entlastung des Arbeitsmarktes durch

---

119 Schmähl (1988e und 1989b).

120 Auch in der DDR galten bis zum Zeitpunkt der Übertragung des bundesdeutschen Rentenrechts im Zuge der Vereinigung starre Altersgrenzen von 65 für Männer und 60 für Frauen.

121 Zu Auswirkungen auf die Finanzlage der Rentenversicherung Schmähl (1972).

Frühverrentung, in längerfristiger Perspektive dagegen um eine Verlängerung der Lebensarbeitsphase angesichts steigender Lebenserwartung und sich ändernder demographischer Strukturdaten mit dem Ziel, vor allem das Rentensystem finanziell zu entlasten.[122] So wurden von Möglichkeiten eines „Vorruhestandes" beträchtliche Beschäftigungseffekte erwartet, die ich schon frühzeitig kritisch „hinterfragt" habe.[123] Im Rahmen der 1989 beschlossenen, ab 1992 wirksam gewordenen Rentenreform wurden dann im Rentenrecht die Weichen gestellt für ein Hinausschieben des durchschnittlichen Renteneintrittsalters durch stufenweise Einführung von Abschlägen bei vorzeitiger Verrentung. Eine Änderung der „Regelaltersgrenze" von 65 Jahren – von der das durchschnittliche Renteneintrittsalter recht weit entfernt war – stand zu diesem Zeitpunkt allerdings nicht zur Disposition. Unabhängig davon sollte dennoch der „Vorruhestand" – auch vor dem Hintergrund eines in dieser Frage lange Zeit bestehenden Konsenses zwischen Gewerkschaften, Arbeitgebern und „Politik" – noch längere Zeit weit verbreitet bleiben.[124]

Für die Frage, wann das Erwerbsleben *tatsächlich* beendet und wann (ggf. deutlich später) der Übergang in den Rentnerstatus erfolgt, sind Entscheidungen von Arbeitnehmern wie auch Unternehmen maßgebend, für die jeweils viele Faktoren relevant sind. Dazu gehören auch die unterschiedlichen Pfade, das Erwerbsleben zu beenden, die der Gesetzgeber geschaffen und im Zeitablauf immer wieder verändert hat. Zur Untersuchung der Entscheidungen von Arbeitnehmern bzw. Privathaushalten einerseits, von Unternehmen andererseits, wurden verschiedene Forschungsarbeiten, z.T. im Rahmen eines größeren Forschungsprojektes, durchgeführt.[125] Daraus erwuchsen auch Vorschläge zur sozialpolitischen Steuerung des Übergangsprozesses in die Nacherwerbsphase. Nicht nur die Flexibilisierung hinsichtlich des Zeitpunktes, sondern auch ob ein abrupter oder auch ein stufenweiser (gleitender, partieller) Übergang erfolgen kann oder sollte, ist ein seit langem diskutiertes Thema.[126] Nach der 2007 getroffenen

---

[122] Zum Überblick Schmähl und Jacobs (1988), Schmähl (1989e) zum Zusammenhang mit der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, Schmähl und Gatter (1994) über Möglichkeiten zur Verlängerung der Erwerbsphase am Beispiel der Versicherungswirtschaft. Eine längere Lebensarbeitsphase und damit eine steigende Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer wurde auch angesichts erwarteter demographisch bedingter Verknappungstendenzen auf dem Arbeitsmarkt befürwortet.

[123] Schmähl (1983k), Schmähl und Conradi (1984).

[124] Zum allmählichen Wandel in der Nutzung des Instruments Altersgrenzen s. Schmähl und Gatter (1996).

[125] Hingewiesen sei auf Viebrok (1997, 1999 und 2001), George (2000) zu betrieblichen Arbeitsmärkte, Oswald (2001) zum Vergleich Deutschland und Großbritannien. Zu betrieblichen Strategien zum Umgang mit alternden Belegschaften in Deutschland im Zusammenspiel mit politischen Entscheidungen Schmähl (2003c).

[126] S. verschiedene Beiträge in Schmähl (1988c und 1996f), Schmähl et al. (1996), George und Oswald (1997 und 1999), Oswald (1999) zur Altersteilzeit.

politischen Entscheidung für eine „Rente mit 67“ (d.h. einem abschlagsfreien Rentenbezug erst ab diesem Lebensalter) erfährt dieser Aspekt neue Beachtung. Von Mitarbeitern wurden hierzu schon frühzeitig Anregungen veröffentlicht, beispielsweise zur Weiterentwicklung des 1989 beschlossenen Konzepts der Teilrente in der gesetzlichen Rentenversicherung, die einen „gleitenden“ Ausstieg aus dem Erwerbsleben ermöglichen soll, der aber bislang kein Erfolg beschieden ist.[127]

Mitte der 1990er Jahre wurden angesichts der gestiegenen Lebenserwartung Maßnahmen diskutiert, wie ein Anstieg der Rentenausgaben und damit des Beitragssatzes – nicht zuletzt im Interesse geringerer Lohnnebenkosten – gebremst werden könne. Hierzu hatte ich vorgeschlagen, statt der dann politisch zwar beschlossenen (aber wegen des 1998 erfolgten Regierungswechsels nicht mehr wirksam gewordenen) Einführung eines „demographischen Faktors“ in die *Anpassungsformel* (basierend auf Informationen zur Lebenserwartung)[128] die Regel(Referenz-)*altersgrenze* für den abschlagsfreien Bezug einer Altersrente an die Entwicklung der Lebenserwartung zu koppeln.[129] Dieser Ansatz wurde später im Prinzip umgesetzt – allerdings durch vorab schematisch festgelegte Anhebungen der Altersgrenze (im Rahmen der Gesetzgebung zur „Rente mit 67“).[130]

Das Thema „Rentenalter“ illustriert beispielhaft, wie Entscheidungen und Regelungen zur sozialen Sicherung eingebettet sind in eine Vielzahl von Aufgaben- und Themenfeldern, von denen die Veränderungen in der Arbeitswelt oftmals im Vergleich zu den demographischen Veränderungen in der öffentlichen und politischen Diskussion weniger Beachtung gefunden haben. Um diesen Fragen mehr Aufmerksamkeit zu verschaffen, wurde hierzu eine Tagung durchgeführt, auf der Folgen von Veränderungen in der Arbeitswelt für die Alterssicherung aus verschiedenen Blickwinkeln diskutiert wurden.[131]

---

127 Oswald et al. (1996) und Viebrok (2001).

128 Auch die Ergänzung der Rentenformel um eine „demographische Komponente“ hat eine länger zurückreichende Geschichte, s. z.B. Schmähl (1985h).

129 Ausführlich hierzu Schmähl (1999d) sowie grundsätzlich zur Berücksichtigung steigender Lebenserwartung in der Rentenversicherung Schmähl und Viebrok (2000), auch Schmähl (2000h).

130 Schmähl (2007d) zum Zusammenhang mit weiteren Veränderungen im Leistungsrecht der Rentenversicherung.

131 In Schmähl und Rische (1999), s. Schmähl (2001h) sowie Fachinger (2007).

1.2.6.5 Alterssicherung bestimmter Personengruppen

Ein weiterer, seit vielen Jahren diskutierter Themenschwerpunkt ist die Alterssicherung von Frauen[132] und Hinterbliebenen, der in engem Zusammenhang mit der Berücksichtigung familienpolitischer Aspekte, insbesondere von Kindern bzw. Kindererziehung in der Alterssicherung, aber auch in anderen Sicherungssystemen steht.[133] 1985 hatte der Gesetzgeber bei der Hinterbliebenenrente den Einstieg in einen grundlegenden Wechsel vollzogen, von einer Versicherungs- zu einer bedarfsgeprüften Transferleistung. Auf damit verbundene Probleme – insbesondere auch die hierdurch für erforderlich gehaltene Änderung der Finanzierung (statt aus Sozialbeiträgen aus dem Steueraufkommen) – wurde noch vor der endgültigen politischen Entscheidung hingewiesen.[134] Die Auffassung, dass aufgabenadäquat statt der Beitrags- eine Steuerfinanzierung erforderlich sei, wurde lange Zeit vehement abgelehnt. Inzwischen wird diese Position – im Unterschied zu früher – auch von den Rentenversicherungsträgern im Grundsatz akzeptiert.[135]

Nicht erst durch die in jüngerer Zeit politisch propagierten Vorschläge zur Einführung einer Erwerbstätigenversicherung, nach denen nicht nur unselbständig Beschäftigte im privaten und öffentlichen Sektor, sondern auch alle Gruppen von Selbständigen erfasst werden sollen, findet die Ausdehnung der Versicherungspflicht auf Gruppen, die bislang keinem obligatorischen Alterssicherungssystem angehören, Beachtung. Es gibt auch weitergehende Vorschläge, so die sukzessive Ablösung anderer obligatorischer Basissicherungssysteme (wie der Beamtenversorgung und der berufsständischen Versorgungswerke) durch die Sozialversicherungspflicht. Dies – wie auch eine unterschiedlich weit reichende Angleichung von Alterssicherungssystemen – wurde früher unter dem Stichwort der „Harmonisierung" diskutiert.[136] Dabei spielt auch eine Rolle, wie die unterschiedlich konzipierten Systeme in sachlich korrekter Weise verglichen werden können.[137] Hierbei zeigt sich u.a., dass die bislang vorliegenden statistischen Daten über Art und Umfang der Absicherung insbesondere für viele (z.T. sich neu herausbildende) Gruppen von Selbständigen unzulänglich sind. Dies war Anlass für ein Forschungsvorhaben, das diese Kenntnislücken genauer identifi-

---

132 Was mit einer Vielzahl struktureller Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft verbunden ist. S. die Beiträge in Schmähl und Michaelis (2000), zuvor auch Schmähl (1980g, 1991a).

133 Hingewiesen sei hier nur auf Schmähl (1983j, 1988j, 2002h, 2003j, 2004e, 2005e).

134 Schmähl (1984c, 1985e).

135 Nachweise bei Schmähl (2007a und b).

136 Schmähl (1993a) mit Verweisen.

137 Ein Thema, das u.a. angesichts unterschiedlicher sozial- und steuerrechtlicher Regelungen manche Fallstricke aufweist, s. beispielsweise Schmähl (1981c) für den Vergleich von Beamten und freiberuflich tätigen Zahnärzten.

zieren sollte. Zugleich sollte damit eine Basis geschaffen werden für Vorschläge zur Integration bislang nicht obligatorisch gesicherter Selbständiger in die gesetzliche Rentenversicherung. Ziel dabei ist vor allem zu vermeiden, dass durch längere Phasen unzureichender Altersvorsorge die Gefahr zu geringer Alterseinkommen oder gar von Altersarmut entsteht und damit die Notwendigkeit von Sozialhilfebezug.[138]

1.2.6.6 Zur Ausrichtung der Alterssicherungspolitik in Deutschland – Rückblick und Ausblick

Nicht erst nach Beginn des neuen Jahrtausends erfolgten in der Bundesrepublik tiefgreifende Weichenstellungen in der Alterssicherungspolitik.[139] Sie waren für mich verschiedentlich Anlass, sie näher zu analysieren und auch im Rückblick hinsichtlich ihrer Bedeutung und Zukunftsfähigkeit zu beurteilen. Besondere Beachtung verdient auch aus heutiger Sicht die Rentenreform des Jahres 1957, u.a. durch die Einführung der „dynamischen Rente“ mit Lohnersatzcharakter.[140] Das fünfzigjährige „Jubiläum“ dieses „Paradigmenwechsels“ wurde allerdings von der Politik bewusst nahezu stillschweigend übergangen, da eine Würdigung dieser Innovation politisch schwerlich zum gerade stattfindenden Umbau des Alterssicherungssystems passte, da dieser mit einem weitgehenden Abbau der „Dynamisierung“ und des Lohnersatzcharakters der gesetzlichen Renten (zweier Kernelemente der 57er Reform) verbunden ist.[141]

Eine weitere der früheren Rentenreformen wurde am Tag des Mauerfalls, am 9. November 1989, im Bundestag beschlossen und trat 1992 in Kraft. Sie kann gleichfalls als wichtige Weichenstellung angesehen werden, wobei allerdings die damals damit angestrebte Vorstellung eines sich selbst regulierenden Regelkreises – und damit einer weitgehenden Entpolitisierung der Rentenversicherung – bereits kurze Zeit später als von der politischen Realität überholt angesehen werden muss.[142] Ein – wegen des Regierungswechsels im Jahre 1998 allerdings nicht wirksam gewordenes – weiteres Reformgesetz (beschlossen im Jahre 1997) zeichnete den Weg vor für ein spürbares Sinken des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung. Auf wichtige Folgen eines solchen Schrittes, u.a. auf die Gefahr künftig wieder steigender Altersarmut wie auch auf

---

138 Fachinger et al. (2004), Oelschläger (2005).
139 Schmähl (2004h und 2007a).
140 Schmähl (2007i); zu Vorschlägen zur Dynamisierung Schmähl (2007h).
141 Schmähl (2007n), zur Beurteilung nach fünfzig Jahren Schmähl (2007i und m).
142 Zum Rentenreformgesetz 1992 Schmähl (1990d), zur Situation wenige Jahre später Schmähl (1994c).

verstärkte Forderungen nach vermehrter privater kapitalfundierter, ggf. obligatorischer Alterssicherung, wurde frühzeitig in dem als Kapitel 17 abgedruckten kleinen Beitrag aufmerksam gemacht.[143]

Ausreichendes, insbesondere auch armutsvermeidendes Einkommen im Alter basiert aber nicht notwendigerweise allein auf Einkünften aus gesetzlichen Systemen, sondern daneben sind vielfach auch Einkünfte aus betrieblichen Sicherungssystemen und (sonstiger) privater Vorsorge anzutreffen. Diese sollen in Zukunft (Näheres dazu weiter unten) ja auch vermehrt Einkommensquellen im Alter bilden. Es ist aber nicht so – wie insbesondere im Zusammenhang mit der Vorbereitung politischer Reformmaßnahmen Ende der 1990er Jahre vielfach behauptet –, dass in Deutschland ein „monolithisches", weitgehend nur auf der gesetzlichen Rentenversicherung basierendes Alterssicherungssystem existierte, das erst durch die neuen Reformen auf mehrere Beine („Säulen") gestellt wurde.[144] Die Tatsache, dass das deutsche Alterssicherungssystem schon lange aus verschiedenen Elementen – aufeinander aufbauenden Schichten – besteht, war (wie bereits erwähnt) für mich der Grund, frühzeitig die Beschäftigung mit Fragen der Alterssicherung nicht auf die staatlichen Einrichtungen zu beschränken (also nur auf die erste Schicht des Alterssicherungssystems), sondern den Blick auch auf die zweite (betriebliche) und dritte (private) Schicht[145] zu lenken. Dies bezog sich sowohl auf die Situation in Deutschland (hier insbesondere auch hinsichtlich des Zusammenwirkens der verschiedenen Schichten)[146] als auch das europäische Umfeld.[147]

Allerdings wird die Grenzziehung zwischen der ursprünglich allein oder überwiegend arbeitgeberfinanzierten betrieblichen Alterssicherung und der privaten Vorsorge immer fließender. Besonders deutlich wird dies an dem Rechtsanspruch des Arbeitnehmers auf abgabenfreie Entgeltumwandlung in betriebliche Alterssicherung, der im Zuge der Reformmaßnahmen Anfang der 2000er Jahre geschaffen wurde.[148] An die Stelle der Finanzierung durch den Arbeitgeber tritt dadurch in der Regel ein allein oder überwiegend durch den Arbeitnehmer

---

143 Für eingehendere Analysen s. Schmähl (1997c, 1998c, 1999d).

144 Ein wohl unverdächtiger Zeuge dafür, dass in Deutschland schon seit Jahrzehnten ein Alterssicherungssystem aus mehreren, aufeinander aufbauenden Schichten besteht, ist der Chefvolkswirt der Deutschen Bank, Norbert Walter: „Aber allein auf die kollektive Sicherung zu schauen, ist falsch. Unsere Alterssicherung ruht auf mehreren Säulen"; Walter (1996: 65).

145 Schon frühzeitig wandte ich mich gegen das Bild der drei „Säulen" und propagierte als der Realität angemessen den Begriff der „Schichten", die aufeinander aufbauen. Diese Terminologie wurde in jüngster Zeit – insbesondere im Zusammenhang mit der Diskussion über die steuerliche Behandlung der verschiedenen Formen – aufgegriffen.

146 Schmähl und Böhm (1996), Schmähl (1997g), s. auch Beiträge in Schmähl (1999h).

147 Z.B. Schmähl (1990b). Geographisch weit entfernt – wohl der erste wissenschaftliche Beitrag zur Alterssicherung in Bhutan – Schmähl (2002f).

148 Ausführlich dazu Schmähl und Oelschläger (2007).

finanzierter Anspruch, der über Betriebe lediglich abgewickelt wird. Zugleich ist dies ein Beispiel für eine gezielte Gewichtsverlagerung zwischen umlagefinanzierter gesetzlicher Rentenversicherung und kapitalfundierter Alterssicherung, da durch die Nutzung der Entgeltumwandlung zugleich der Wert von Rentenversicherungsansprüchen aller gesetzlich Versicherten (infolge von Rückwirkungen über die Rentenformel) reduziert wird.[149]

Die aus meiner Sicht ökonomisch begründbare Strategie einer *vorsorgeorientierten Weiterentwicklung des Alterssicherungssystems* insgesamt wie auch der gesetzlichen Rentenversicherung wird in Kapitel 15 skizziert,[150] während in Kapitel 18 auf die Leitideen und möglichen Folgen der dann ab dem Jahre 2001 vom Gesetzgeber eingeleiteten Weichenstellungen eingegangen wird.[151] Eingehend wurden die weitreichenden Auswirkungen des mit diesen Reformen vorgenommenen neuerlichen Paradigmenwechsels (der „neuen deutschen Alterssicherungspolitik") untersucht. Hierdurch erfolgen u.a. ein Übergang zu einer „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik" (die schon Leitbild für das Gesundheitswesen darstellte), ein Abbau des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung und ein partieller Ersatz der gesetzlichen Rentenversicherung durch private (und betriebliche) Vorsorge – unterstützt durch staatliche Fördermittel. Die Folgenabschätzung bezog sich sowohl auf das Rentenversicherungssystem (das angesichts der angestrebten Reduzierung des Leistungsniveaus Akzeptanz und Legitimationsbasis verlieren wird) als auch auf die Einkommenslage der Bürger. Letzteres, zum Teil basierend auf einem Forschungsprojekt,[152] wurde sowohl für verschiedene Kohorten insgesamt als auch für die Situation innerhalb von Kohorten analysiert – also hinsichtlich der personellen Verteilungseffekte.

Im Prozess der politischen Um- und Durchsetzung des angestrebten „Paradigmenwechsels" erfolgte eine Fokussierung der Diskussion auf die Verteilung *zwischen* den Generationen (Entlastung junger und künftiger Kohorten zu Lasten jetziger Älterer), während die Situation *innerhalb* der Kohorten gezielt ausgeblendet wurde. Dabei diente eine spezifische Interpretation von „Generationen-

---

[149] Darüber hinaus wird – entgegen dem postulierten Ziel einer Senkung der Sozialbeiträge – hierdurch in den anderen Sozialversicherungszweigen der Beitragsbedarf erhöht (während in der gesetzlichen Rentenversicherung die Senkung des Leistungsniveaus diesen Beitragsmehrbedarfseffekt kompensiert), Schmähl (2002g und 2007l).

[150] S. dazu bereits Schmähl (1985d sowie 1995f). Für einen Überblick über Aufgaben nach dem Regierungswechsel vom Herbst 1998 s. Schmähl (1998k, 1999k und l).

[151] Ergänzend dazu Schmähl (2000b, f, g, 2001b und e, 2003b und g, 2004i); insbesondere auch zu den Kosten der Umstellung Schmähl (2000i).

[152] Ausführlich zu den Folgen für die Einkommenslage und -verteilung durch Umschichtung von der gesetzlichen zur privaten Vorsorge Viebrok et al. (2004), Schmähl (2003b); Schmähl (2004b) zu dem nachfolgenden „Nachhaltigkeitsgesetz". Über Möglichkeiten und Grenzen einer Kompensation der Einschnitte bei der gesetzlichen Rente durch private Vorsorge Schmähl und Viebrok (2001) sowie Viebrok (2006).

gerechtigkeit“ in der Alterssicherungspolitik zur Begründung für die tiefgreifenden politischen Entscheidungen. In Kapitel 19 dieses Bandes wird diese Instrumentalisierung von „Generationengerechtigkeit“ dargestellt und analysiert.

In verschiedenen Arbeiten wurden die Auswirkungen der jüngsten Reformen auf die künftigen Einkommen im Alter und deren personelle Verteilung (also die Situation innerhalb von Kohorten) herausgearbeitet. Insbesondere wurde auf die Gefahr wieder (deutlich) steigender Altersarmut hingewiesen, was nach einiger Zeit auch Gegenstand öffentlicher Diskussionen wurde. Diese Gefahr als eine Folge der Reformen wurde jedoch von Verfechtern des Paradigmenwechsels zunächst – als es um dessen politische Durchsetzung ging – bestritten, später allein und damit einseitig auf Änderungen im Erwerbsleben zurückgeführt. Gerade das Zusammenspiel dieser Veränderungen, insbesondere steigender und z.T. langandauernder Arbeitslosigkeit, *mit* den politischen Entscheidungen ist ökonomisch, sozial- und allgemeinpolitisch besonders brisant.[153] Neu belebt wurde dadurch auch die Diskussion über Formen der Mindestsicherung, um Armut zu vermeiden – ein Thema, das bis an den Anfang des 19. Jahrhunderts zurückreicht[154] und in Deutschland immer wieder diskutiert wurde.[155]

Die sich in Deutschland abzeichnende Entwicklung in der Alterssicherung – die keinesfalls „alternativlos“ war und ist[156] – entspricht einer in vielen Ländern erkennbaren Tendenz.[157] Die Rolle des Staates wandelt sich dabei: Der Staat zieht sich zunehmend als Leistungserbringer zurück und konzentriert sich stärker auf regulierende Tätigkeiten. In Deutschland ist dabei zugleich in vielen Zweigen der Sozialversicherung eine Einschränkung der Selbstverwaltung zugunsten direkter staatlicher Eingriffe zu verzeichnen.[158]

153 Schmähl (2006b, 2007a und f, 2008b). Inzwischen wird die Gefahr von künftiger Altersarmut als Werbeargument für private Vorsorge genutzt.

154 Schmähl (1992d).

155 Zum Überblick s. Schmähl (1993e) und die Beiträge in Schmähl (1993d). Zu den verschiedenen Stadien der Diskussion über Grundrenten s. Schmähl (2004g).

156 Schmähl (2006a) zur Frage nach der grundlegenden Konzeption für die Weiterentwicklung.

157 Das wurde auch im Rahmen einer internationalen Tagung analysiert, s. dazu die Beiträge in Rein und Schmähl (2004), weiterhin Schmähl (2007j und k).

158 Auf die damit verbundenen Probleme und Herausforderungen wird in einer umfangreichen Stellungnahme eingegangen, die in einem Arbeitskreis unter Leitung des Verfassers erarbeitet wurde, s. GVG (2007) sowie zusammenfassend Schmähl (2008d). Zur Rolle und Stärkung des Ehrenamtes s. auch die Dissertation von Stecker (2002). Zur Zukunft des „Sozialstaats“ s. auch Schmähl (1998h).

1.3 Zum Abschluss: Eine Anmerkung zur Sozialpolitikforschung

Die in diesem Band vorgelegten Beiträge verdeutlichen, dass vielfältige enge und wechselseitige Beziehungen zwischen Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik bestehen, zwischen Einrichtungen sozialer Sicherung und dem Arbeitsmarkt wie auch zwischen den verschiedenen Zweigen des sozialen Sicherungssystems (nicht zuletzt zwischen Sozialversicherungsträgern). Hieraus resultieren vielfältige Aufgaben und Effekte, die insbesondere auch im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf die Lebenslage von Personen bzw. Privathaushalten berücksichtigt werden sollten. Doch eine solche Zusammenschau beispielsweise von Entwicklungen und politischen Entscheidungen bei der Absicherung für den Fall von Krankheit, Pflegebedürftigkeit und in der Alterssicherung, von Auswirkungen nicht nur sozialrechtlicher, sondern z.B. auch steuerrechtlicher Maßnahmen, fehlt weitgehend im politischen Entscheidungsprozess. Hier dominieren auf einzelne Bereiche zugeschnittene Überlegungen, z.T. mitbedingt durch die jeweiligen Interessen der verschiedenen Ministerien, Träger und Interessenverbände.

Sozialpolitik stellt – worauf vor langer Zeit schon Gerhard Weisser hinwies – eine „Querschnittsdisziplin" dar, bei der für eine anwendungsorientierte (Grundlagen-)Forschung Ansätze verschiedener Disziplinen zumindest Beachtung finden sollten, um zu realitätsbezogenen Aussagen zu gelangen. In der ökonomischen Wissenschaft sind im Hinblick auf sozialpolitische Fragen dagegen leider eine Verengung der Perspektive und ein Mangel an wissenschaftlicher Diskussion zu konstatieren. Hinzu kommt, dass in den wirtschaftswissenschaftlichen Fakultäten Sozialpolitik in immer geringerem Maße institutionell verankert wird, obgleich die einzel- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung sozialpolitischen Handelns keinesfalls ab-, sondern eher zunimmt. So zeichnet sich auch leider im Zuge immer weitergetriebener Spezialisierung eher eine zunehmende Separierung ökonomischer und politikwissenschaftlicher Ansätze ab, während aus meiner Sicht eine Entwicklung anzustreben wäre in Richtung auf eine im umfassenden Sinne verstandene politische Ökonomie der Sozialpolitik, in der zudem juristische und institutionelle Aspekte, die verschiedenen Akteure, aber auch bisherige Entwicklungen und ihre Bedeutung für Gegenwart und Zukunft hinreichend berücksichtigt werden. Damit würde sich die Chance erhöhen, dass Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeiten – selbst wenn sie nicht unmittelbar der Interessenlage politischer Akteure entsprechen – bei der Vorbereitung (sozial-)politischer Entscheidungen Beachtung finden und damit vielleicht einen Beitrag leisten zur (besseren) Bewältigung von Herausforderungen, die sich insbesondere aufgrund struktureller Veränderungen demographischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Art immer wieder stellen.

2 Sozialausgaben*

Sozialausgaben (SozA) haben – zumindest in hochentwickelten Volkswirtschaften – erhebliche einzel- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Ihre Analyse ist mit einer Fülle von Problemen positiver und normativer Art verbunden. Diese beginnen bereits damit, daß weder ihr Begriff hinreichend geklärt ist noch ihr quantitatives Ausmaß. Im wissenschaftlichen Schrifttum sind SozA selten als spezifische Ausgabenkategorie zusammenhängend behandelt worden; zudem sind Analysen häufig auf Gebietskörperschaften beschränkt und vernachlässigen damit die Institutionen der Sozialversicherung und/oder beziehen nur (monetäre) Transferzahlungen (an private Haushalte) ein.

2.1 Begriff und Arten der Sozialausgaben

2.1.1 Begriffliche Abgrenzung

Für SozA besteht derzeit weder in der Wissenschaft noch der politischen und statistischen Praxis eine einheitliche begriffliche Abgrenzung. Übereinstimmung herrscht darüber, daß es sich um Ausgaben zugunsten privater Haushalte handelt. Subventionen (Transferzahlungen an Unternehmungen) bleiben ausgeschlossen, wenngleich sie – je nach Inzidenz – auch zugunsten von Privathaushalten wirken können. Unterschiede in der Begriffsabgrenzung bestehen vor allem im Hinblick darauf, ob neben öffentlichen auch private Ausgaben, ob nur monetäre Transferzahlungen („Geldleistungen") oder auch Realtransfers („Sach- und Dienstleistungen") mit einbezogen werden sowie in der Auswahl der einzelnen Ausgabenpositionen.

In umfassender Weise könnten SozA definiert werden als jene Ausgaben, die aufgrund sozialer Tatbestände zugunsten privater Haushalte erfolgen. Unter *sozialen* Tatbeständen (wie z.B. Alter, Krankheit) werden hierbei gesellschaftlich als relevant erachtete Tatbestände verstanden, die für die Lebenslage privater Wirtschaftssubjekte (ihre „Wohlfahrtssituation") von Bedeutung sind und poli-

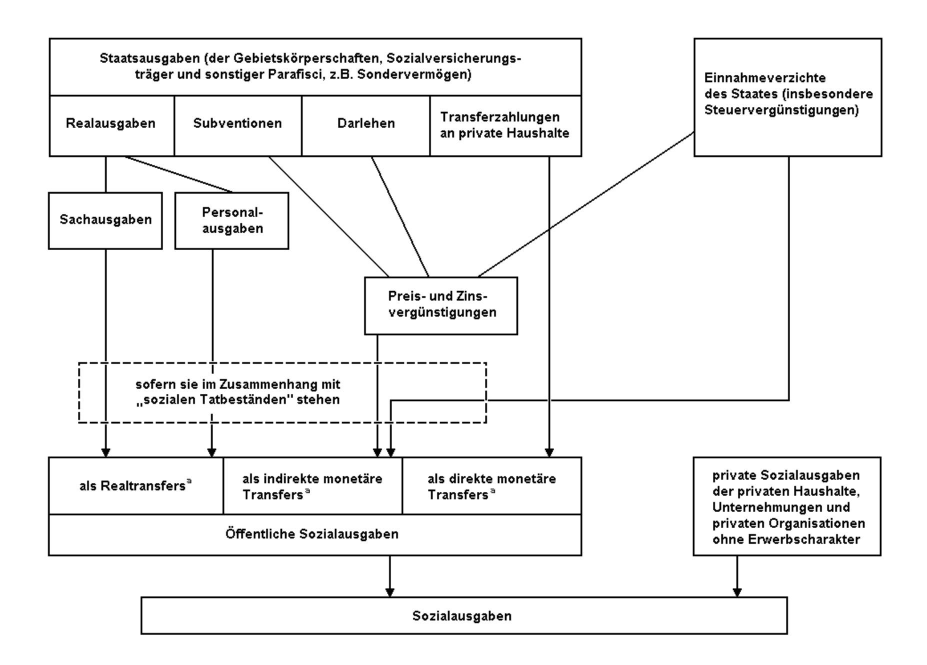
* Erstveröffentlichung 1981 (siehe Schmähl 1981f): aus dem Originalbeitrag wurden Abschnitt 1, Abschnitt 2c bis Abschnitt 6 und Abschnitt 8 abgedruckt.

tisch Beachtung finden. Art und Umfang sozialer Tatbestände sind im Zeitablauf Änderungen unterworfen und beruhen auf politischen Entscheidungen. Deutlich wird dies z.B. am Gesundheits- bzw. Krankheitsbegriff oder daran, wann jemand als „alt“ und damit berechtigt zum Empfang einer Altersrente angesehen wird.

Die Definition von SozA unter Verwendung sozialer Tatbestände hat also normative Entscheidungen zur Voraussetzung über die Art der Tatbestände, die als gesellschaftlich relevant angesehen werden sowie über deren konkrete Ausformung. Politische Aktivitäten im Hinblick auf soziale Tatbestände sind allerdings nicht stets mit Ausgaben verbunden; zum Teil handelt es sich um Vorschriften, Verordnungen usw., wie z.B. Arbeitsschutzbestimmungen. Der allgemeine Sozialausgabenbegriff umfaßt *öffentliche* Ausgaben, die getätigt werden von öffentlichen Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden), sowie von Sozialversicherungsträgern und anderen Parafisci (wie z.B. dem Lastenausgleichsfonds), und *private* Ausgaben von privaten Unternehmungen, privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter sowie von privaten Haushalten (hierzu gehören sowohl Ausgaben zwischen Haushalten als auch innerhalb eines Haushalts, wie die Versorgung alter Familienmitglieder). Auch innerhalb von oder zwischen privaten Haushalten gibt es Aktivitäten, die nicht mit monetären Ausgaben verbunden sind, wie z.B. die Pflege kranker Haushaltsmitglieder. Die Auslagerung solcher Tätigkeiten aus dem Haushalt (z.B. durch Krankenhauspflege) führt zu monetären Ausgabenströmen. Werden SozA zum Zeitpunkt ihres Zuflusses bei privaten Haushalten und nicht zum Zeitpunkt ihrer Finanzierung erfaßt, so sind zu privaten SozA beispielsweise auch Zahlungen privater Versicherungen im Falle von Alter, Krankheit, Unfall usw. zu zählen.

Eine Aufteilung von SozA in öffentliche und private SozA führt begrifflich und empirisch zu Schwierigkeiten. Sind öffentliche SozA beispielsweise nur solche, die direkt aus öffentlichen Haushalten erfolgen? Umfassen öffentliche Haushalte nur die öffentlichen Gebietskörperschaften und diesen unmittelbar angegliederte Sondervermögen, wie z.B. den Lastenausgleichsfonds oder gehören z.B. auch die Sozialversicherungsträger als wichtigste der parafiscalischen Institutionen hierzu? Wie werden solche Ausgaben zugeordnet, die zwar von privaten Trägern, aber aufgrund von Gesetzen oder Verordnungen geleistet werden (z.B. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall)? Für eine Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen Ausgaben sind daher stets Konventionen erforderlich, die sich – wie bei der Abgrenzung von SozA allgemein – insbesondere an der statistischen Erfaßbarkeit orientieren. Im folgenden werden unter *öffentlichen SozA* solche Ausgaben verstanden, die von öffentlichen Haushalten (öffentliche Gebietskörperschaften, einschl. Sondervermögen sowie Parafisci, insbes. Sozialversicherungsträgern) im Zusammenhang mit sozialen Tatbeständen getätigt werden (vgl. Übersicht 2.1).

Übersicht 2.1: Abgrenzung öffentlicher Sozialausgaben



[a] Nicht identisch mit der Summe der jeweiligen Transferarten, sondern nur den Teil umfassend, der zu Sozialausgaben gerechnet wird.

Quelle: Eigene Darstellung.

Nicht einheitlich – vor allem bei internationalen Vergleichen – werden öffentliche Ausgaben im Erziehungssektor behandelt. Sie werden häufig mit „social welfare expenditures" zusammengefaßt. Im folgenden werden Ausgaben speziell für Erziehung nicht einbezogen. Die oftmals separat ausgewiesenen Gesundheitsausgaben werden hier dagegen zu den SozA gerechnet.

SozA werden häufig mit *Sozialleistungen* gleichgesetzt oder so bezeichnet. Der Leistungsbegriff, der positive Assoziationen weckt, sollte aber auf ein Ergebnis („output") und nicht den Mitteleinsatz („input") bezogen werden. Erhöhte SozA bei sich verschlechterndem Gesundheitszustand der Bevölkerung sind beispielsweise kein geeigneter Indikator für die Gesundheitssituation oder die „Leistung" des Gesundheitssystems.

2.1.2 Gliederung von Sozialausgaben

Die Gesamtheit der SozA kann je nach Fragestellung in vielfältiger Weise untergliedert werden. Neben der Unterscheidung nach dem Träger der Ausgaben (*institutionelle Gliederung*) in private SozA und öffentliche SozA liegt eine Gliederung nach sozialen Tatbeständen nahe (*funktionale Gliederung*) – in Gesundheitsausgaben, Ausgaben bei Invalidität, Alter usw. – sowie eine solche nach Empfängern (*personelle Gliederung*); dabei können die Empfänger z.B. nach Alter und Geschlecht, nach Einkommenshöhe oder der Größe des Haushalts, in dem sie leben, gruppiert werden.

Darüber hinaus ist insbesondere zur Analyse ökonomischer Wirkungen eine Untergliederung nach *ökonomischen Kategorien* sinnvoll. Hierbei kann unterteilt werden in:

Monetäre Transfers („Einkommensleistungen"):
- explizite monetäre Transfers (Transferzahlungen)
- implizite monetäre Transfers (insbesondere Steuervergünstigungen, „tax expenditures").

Realtransfers (Ausgaben, die den Haushalten nicht in Geldform, sondern natural zur Verfügung gestellt werden, z.B. die Nutzung von Einrichtungen, Pflegedienste, Warengutscheine, häufig als „transfers in kind" bezeichnet):
- Sachausgaben und Dienstleistungen („Sachleistungen")
- Investitionsausgaben.

Daneben können gesondert noch Verwaltungsausgaben (allgemeine nicht zurechenbare Dienstleistungen) ausgewiesen werden. Öffentliche SozA werden weiterhin nach der *Art ihrer Finanzierung* untergliedert, in beitragsfinanzierte, steuerfinanzierte, kreditfinanzierte öffentliche SozA; außerdem gibt es Mischfinanzierung (z.B. Beiträge und Steuern).

[…]

2.2 Sozialausgabenquoten sowie zeitliche und internationale Vergleiche von Sozialausgaben

2.2.1 Höhe, Entwicklung und Aussagefähigkeit von Sozialausgabenquoten

Angesichts der Vielgestaltigkeit und des Ausmaßes an SozA besteht ein Interesse an einem zusammenfassenden Ausdruck zur Kennzeichnung der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von SozA, der insbesondere auch für zeitliche Vergleiche geeignet ist. In diesem Sinne definiert die Bundesregierung die „Sozialleistungsquote“ (die sie früher als „Soziallastquote“ bezeichnete) als Relation zwischen den SozA (in der Abgrenzung des Sozialbudgets, SB) und dem Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen. „Die Sozialleistungsquote [...] informiert über das Gewicht, das der soziale Sektor für die Gesamtwirtschaft hat [...] Ob die einzelne Sozialleistung nützlich ist und ihren Zweck erfüllt, kann die Quote nicht aufklären. So ist es aufschlußreicher zu beobachten, wie sie sich im Laufe der Jahre verändert, als ihre absolute Höhe zu untersuchen“ (Sozialbericht 1980: 75).

Im folgenden seien Sozialausgabenquoten allgemein als Relationen zwischen einem Aggregat an SozA und einer gesamtwirtschaftlichen Bezugsgröße bezeichnet. Wie sie aussagekräftig zu definieren sind, hängt von der jeweiligen Fragestellung ab. Von daher lassen sich drei Typen von Quotienten definieren:

1. Welcher Anteil des verfügbaren Einkommens privater Haushalte besteht aus SozA? Hier wird also nach der einkommensmäßigen Bedeutung von SozA für die Gesamtheit der privaten Haushalte gefragt. Werden dabei nur (öffentliche und private) monetäre Transferzahlungen („Einkommensleistungen“) an Privathaushalte berücksichtigt, so können diese sachlich sinnvoll auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte bezogen werden. (Die Berücksichtigung privater SozA von Privathaushalten selbst, vor allem zwischen den Haushalten, ist wegen des Problems von Doppelzählungen nicht sinnvoll.) Im Zähler des Quotienten könnten auch ausschließlich die öffentlichen Transferzahlungen stehen. Werden dagegen SozA in einem umfassenderen Sinn – insbesondere unter Berücksichtigung der Realtransfers (hier der „Sachleistungen“) – herangezogen, so ist die Summe der verfügbaren Einkommen privater Haushalte um eben diese Realtransfers zu erhöhen (also ein umfassenderer Einkommensbegriff zu wählen), da Realtransfers ja nicht im verfügbaren Einkommen enthalten sind.

2. Interessiert die „Belastung“ der Faktoreinkommen durch die Finanzierung von SozA, dann könnten SozA (unterstellt, sie werden in der gleichen Periode finanziert) zum Volkseinkommen in Beziehung gesetzt werden. Damit würde von der Finanzierungsseite her ein gesamtwirtschaftlich durchschnittlicher Belastungsquotient definiert. Dies gilt verstärkt, wenn nur die öffentlichen SozA berücksichtigt werden (bzw. deren Finanzierung). Denkbar wäre auch, statt des

Volkseinkommens das Nettosozialprodukt zu Marktpreisen zu verwenden, da öffentliche SozA auch durch indirekte Steuern finanziert werden, diese aber nicht im Volkseinkommen, sondern im Nettosozialprodukt zu Marktpreisen enthalten sind.

3. Es könnte außerdem gefragt werden, inwieweit das Sozialprodukt in einer Periode für soziale Tatbestände verwendet wird. Unter diesem Verwendungsaspekt ist eine Relation zwischen SozA insgesamt (bzw. öffentlichen SozA) und Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen der Fragestellung nicht adäquat: Realtransfers stellen zwar eine Inanspruchnahme von Sozialproduktsteilen dar. Ob jedoch monetäre Transfers von den Empfängern dieser Zahlungen konsumiert oder gespart werden, hängt von ihrem Verwendungsverhalten ab. Außerdem sind im SB der Bundesregierung Investitionsausgaben im Zusammenhang mit sozialen Tatbeständen nicht enthalten. Die Relation zwischen SozA und Bruttosozialprodukt ist somit sachlogisch kein adäquater Indikator für das Ausmaß der Verwendung des Sozialprodukts für soziale Tatbestände, WIRD ALLERDINGS IN DIESEM SINNE VIELFACH VERWENDET. INZWISCHEN WIRD ANSTELLE DES SOZIALPRODUKTS DAS INLANDSPRODUKT HERANGEZOGEN.[1]

Die Höhe solcher Quotienten ist angesichts der verschiedenen Definitionen notwendig unterschiedlich. Dies gilt zumeist auch für Veränderungen im Zeitablauf: Setzt man SozA einmal zum Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen und zum anderen zum Volkseinkommen in Beziehung, so würde cet. par. bei einer Erhöhung des Anteils indirekter Steuern am Sozialprodukt die zweitgenannte Relation steigen.

Solche globalen Quotienten sagen weder etwas aus über die „Leistungsfähigkeit" des sozialen Sicherungssystems noch über die Bedeutung von SozA für die Situation einzelner (Gruppen von) Wirtschaftssubjekte(n). Eine Sozialausgabenquote kann somit auch nur schwerlich Indikator für eine Zielvariable sein. In der öffentlichen Diskussion könnte allerdings die Relation zwischen öffentlichen SozA und Nettosozialprodukt als Indikator der finanziellen Belastung und damit der globalen Umverteilung von Einkommen über den Sozialhaushalt eine Rolle spielen.

In Übersicht 2.2 sind Angaben über Höhe und Entwicklung unterschiedlich definierter Sozialausgabenquoten enthalten. Einmal (Spalten 1-4) wird die gleiche Zählergröße (Sozialbudget insgesamt) auf unterschiedliche gesamtwirtschaftliche Größen bezogen, zum anderen (Spalten 3 sowie 5-7) werden unterschiedlich abgegrenzte Sozialausgabensummen jeweils zum Volkseinkommen in

---

[1] BEIM INLANDSPRODUKT STEHEN DIE IM INLAND ERZEUGTEN FAKTOREINKOMMEN IM ZENTRUM (INLANDSKONZEPT), BEIM SOZIALPRODUKT DIE VON INLÄNDERN BEZOGENEN FAKTOREINKOMMEN (INLÄNDERKONZEPT). DAS BRUTTOSOZIALPRODUKT WIRD INZWISCHEN ALS BRUTTONATIONALEINKOMMEN BEZEICHNET.

Beziehung gesetzt. (Bei zeitlichen Vergleichen solcher Quotienten ist zu beachten, daß Gründe für deren Veränderung sowohl im Zähler als auch im Nenner liegen können – man denke an einen wirtschaftlichen Rückgang mit steigenden Transfers z.B. an Arbeitslose, was in doppelter Weise den Quotienten erhöht.)

Übersicht 2.2: Sozialausgabenquoten in unterschiedlicher Abgrenzung. Bundesrepublik Deutschland 1960-1979

Jahr	Sozialausgaben insgesamt (Sozialbudget) zu				„direkte Leistungen“ (Sozial-budget)	„Sozial-leistungen“ (VGR) + Staats-verbrauch SV (VGR)	„Sozial-leistungen“ (VGR)
	BSP	NSP_{MP}	NSP_{FK}	Verf. Eink.	bezogen auf NSP_{FK}		
	1	2	3	4	5	6	7
1960	20,72	22,47	26,15	30,29	24,24	19,72	16,17
1961	21,06	22,93	26,76	31,14	24,81	19,84	16,20
1962	21,16	23,17	27,04	31,60	25,06	20,15	16,40
1963	21,32	23,47	27,35	32,20	25,30	20,42	16,52
1964	21,23	23,40	27,22	31,83	25,20	20,47	16,58
1965	24,59	27,16	31,43	36,38	25,93	21,01	16,91
1966	25,58	28,36	32,82	38,21	27,13	21,92	17,39
1967	27,02	30,10	35,02	39,85	29,25	23,96	19,08
1968	26,49	29,43	33,70	39,13	28,36	23,01	18,15
1969	25,69	28,46	33,18	39,22	28,15	22,75	17,83
1970	25,72	28,60	32,76	39,01	28,13	21,70	16,78
1971	26,29	29,34	33,63	40,43	29,23	22,37	16,93
1972	27,07	30,23	34,70	42,25	30,44	23,42	17,59
1973	27,45	30,64	35,03	44,18	32,37	23,86	17,60
1974	29,27	32,84	37,40	46,67	33,45	26,00	18,89
1975	31,91	35,98	40,95	48,53	37,43	30,20	22,25
1976	31,54	35,50	40,42	49,31	36,94	29,77	21,90
1977	31,70	35,69	40,63	49,24	36,98	29,76	22,02
1978	31,19	35,12	39,99	48,79	36,23	29,34	21,64
1979	30,27	34,12	38,95	-	35,27	28,74	21,12

BSP = Bruttosozialprodukt zu Marktpreisen; NSP_{MP} - Nettosozialprodukt zu Marktpreisen; NSP_{FK} = Nettosozialprodukt zu Faktorkosten; Verf. Eink. = Verfügbares Einkommen der privaten Haushalte; VGR = gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung; SV = Sozialversicherung.

Quelle*:* Errechnet nach Bundestags-Drucksache 9/17, S. 248, 264, Statistisches Bundesamt, Fachserie 18, Sozialbudget der Bundesregierung (verschiedene Jahre).

Prinzipiell können solche Quotienten sowohl unter Verwendung von Nominal- als auch von Realgrößen definiert werden. Sollen reale Quotienten ermittelt werden, so ist zu fragen, ob

– eine Deflationierung der jeweiligen Größen sinnvoll möglich ist und
– welche Preisindizes dafür herangezogen werden können.

Die Deflationierung von SozA könnte angesichts der unterschiedlichen Ausgabenarten schwerlich mit einem einheitlichen Preisindex erfolgen. Transferzahlungen an private Haushalte müßten mit Preisindizes für die Lebenshaltung privater Haushalte deflationiert werden, Realtransfers mit jeweiligen ausgaben- bzw. bereichsspezifischen Preisindizes. Ob und welche Staatsausgaben sinnvoll deflationiert werden können (u.a. angesichts fehlender Marktpreise) und ob z.B. indirekte Steuern (verwendet man ein Sozialprodukt zu Marktpreisen) der Deflationierung unterliegen sollen, ist mehr als fraglich.

Neben der Verwendung globaler Angaben für SozA insgesamt können Teile des Sozialbudgets (z.B. Gesundheitsausgaben) herangezogen werden. Teilaggregate ebenso wie die Gesamtheit der SozA können weiterhin zu anderen Größen ins Verhältnis gesetzt werden, so z.B. zur Wohnbevölkerung, um bei zeitlichen Vergleichen Veränderungen der Bevölkerungsgröße auszuschalten.

2.2.2 Intertemporale und internationale Vergleiche von Sozialausgaben

Zeitliche Vergleiche werden in der Regel erschwert durch Veränderungen der Zahl und der Abgrenzung sozialer Tatbestände, den herrschenden gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen, dem Ausmaß der tatsächlichen statistischen Erfassung sowie durch mannigfache Strukturveränderungen, z.B. gesetzlicher und/oder institutioneller Art (wie z.B. Lohnfortzahlung im Krankheitsfall anstelle von Krankengeld der Krankenversicherung). Dies betrifft u.a. auch die Abgrenzung zwischen privaten und öffentlichen SozA. Die internationale Vergleichbarkeit von SozA ist u.a. abhängig davon, ob SozA nach gleichen methodischen Abgrenzungen erfaßt werden und ob (sofern keine Quoten verglichen werden) die Währungen in adäquater Weise umgerechnet werden. Ist dieses geklärt, so könnten Vergleiche dennoch nur von begrenztem Aussagegehalt sein, wenn

– die Datenlage in den einzelnen Ländern bzw. für die einzelnen Teilbereiche unterschiedlich ist,
– das soziale Sicherungssystem in unterschiedlicher Weise organisiert ist (Beispiel Lohnfortzahlung im Krankheitsfall, die häufig nicht als SozA erfaßt wird),
– sozioökonomische Strukturunterschiede zwischen den Ländern bestehen, beispielsweise indem sich die Altersstruktur und/oder die Lebens- und

Wohngewohnheiten bzw. -bedingungen unterscheiden (z.B. die Bedeutung von – nicht erfaßter – Nachbarschafts- oder intrafamiliärer Hilfe), unterschiedliche Regelungen institutioneller Art bestehen oder sich z.B. die Krankheits- und Unfallhäufigkeiten unterscheiden.

Darüber hinaus ist der Ausbau des sozialen Sicherungssystems hinsichtlich des betroffenen Personenkreises, der Regelung des Anspruchserwerbs und des Leistungsniveaus zu beachten.

Internationale Vergleiche enthalten somit zusätzliche, eine Analyse erschwerende Aspekte. Solche Vergleiche können sich u.a. auf Sozialausgabenquoten beziehen. Auch hierbei lassen sich unterschiedliche Abgrenzungen verwenden, wobei sich auch die „Rangfolgen" der Sozialausgabenquoten zwischen Ländern verändern können.

Im Prinzip können im internationalen Rahmen all die Vergleiche durchgeführt werden, die auch für ein Land sinnvoll sind. So kann ein Vergleich der Ausgabenstruktur nach sozialen Tatbeständen (Übersicht 2.3) die Aufmerksamkeit auf erklärungsbedürftige Unterschiede lenken. Ein unterschiedliches Gewicht an Ausgaben im Zusammenhang mit Arbeitslosigkeit kann u.a. auf Unterschieden in der Arbeitslosigkeit, dem Absicherungsniveau oder den Anspruchsvoraussetzungen für Transfers beruhen. Unterschiede in der relativen Bedeutung von Ausgaben für Alter können bedingt sein durch abweichende Altersstruktur, Leistungsrechtsgestaltung (z.B. Art und Ausmaß der Dynamisierung bei unterschiedlichen Einkommens- und Inflationsraten) u.a.m. Stets sind die spezifischen Bedingungen und Regelungen der einzelnen Länder zur Interpretation solcher Daten heranzuziehen.

Vergleiche werden manchmal auch anhand von Modellbeispielen durchgeführt, so z.B. für die Einkommenssituation eines durchschnittlich verdienenden Arbeiters bei Krankheit, bei Invalidität oder zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben. Allerdings ist dabei selten bekannt, wie repräsentativ solche Modellfälle sind.

2.3 Einflußfaktoren für Höhe und Entwicklung von Sozialausgaben

Trotz aller Schwierigkeiten, vergleichbare lange statistische Reihen zu ermitteln, ist unumstritten, daß sich im Verlaufe der letzten hundert Jahre das relative Ausmaß öffentlicher SozA deutlich erhöht hat, sowohl bezogen auf die Gesamtheit aller öffentlichen Ausgaben als auch z.B. gemessen am Volkseinkommen. Der Anteil öffentlicher SozA an allen (privaten und öffentlichen) SozA dürfte gleichfalls gestiegen sein. Die relative Erhöhung öffentlicher SozA ist zugleich

mit Änderungen der Ausgabenstruktur einhergegangen.[2] Diese Entwicklungen gilt es zu erklären.

Das umfangreiche Schrifttum über die Entwicklung öffentlicher Ausgaben, mit Versuchen zum Aufdecken und Überprüfen großer Entwicklungstendenzen – wie dem Wagnerschen „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatstätigkeit“ und damit zugleich der wachsenden Staatsausgaben –, ist zumeist ausgerichtet auf öffentliche Ausgaben insgesamt oder große Ausgabengruppen (Transfers, Investitionen usw.). Umfassende gesonderte Analysen für SozA liegen kaum vor. Daß SozA im Vergleich zur Situation Ende des neunzehnten Jahrhunderts von zunehmender Bedeutung werden würden, ja daß sie künftig einen wichtigen Aspekt der Ausdehnung staatlicher Tätigkeit darstellen dürften, betonte schon Adolph Wagner: „[...] der Staat fortschreitender culturfähiger Völker, so namentlich der modernen, hört immer mehr auf, einseitig Rechtsstaat, im Sinne der möglichst alleinigen Verwirklichung des Rechts- und Machtzuwachses, zu sein und wird immer mehr Cultur- und Wohlfahrtsstaat, in dem Sinne, daß gerade seine Leistungen auf dem Gebiete des Cultur- und Wohlfahrtszuwachses sich beständig mehr ausdehnen und einen reicheren und mannigfaltigeren Inhalt gewinnen“ (Wagner 1892/93: 888).

---

[2] Der Originalartikel enthält für Sozialausgaben in der Bundesrepublik detaillierte Aufgliederungen nach Institutionen, Funktionen (sozialen Tatbeständen) und Ausgabenarten für den Zeitraum von 1960 bis 1979. Auch die Finanzierungsstruktur nach Arten und Quellen wurde für diesen Zeitraum dargestellt.

Übersicht 2.3: Sozialausgaben nach wichtigen Funktionen in Ländern der Europäischen Gemeinschaft in v.H. der Sozialausgaben (EG-Konten) insgesamt 1970, 1975 und 1977[a]

Land[d]	Alter, Tod, Hinterbliebene			Krankheit, Invalidität, Arbeitsunfälle			Familie			Arbeitslosigkeit		
	1970	1975	1977	1970	1975	1977	1970	1975	1977	1970	1975	1977
Luxemburg	63,0[c]	52,7[c]	52,2[c]	25,0	37,2	37,6	12,0	9,9	9,9	0,0	0,2	0,3
Großbritannien	47,0[b]	46,1	46,6	35,6	37,0	35,6	12,9	11,2	11,4	4,5	5,7	6,4
BR Deutschland	45,6	41,9	44,5	40,3	40,2	40,3	11,6	11,6	10,5	2,5	6,3	4,7
Frankreich	41,2[b]	41,8[b]	42,9[b]	36,9	36,6	36,3	19,9	17,7	16,1	2,0	3,9	4,7
Belgien	37,8	38,1	37,4	32,7	35,2	36,2	25,1	19,4	17,4	4,4	7,3	9,0
Italien	39,1	38,0	36,8	43,7	46,2	49,6	16,1	13,2	11,3	1,1	2,6	2,3
Niederlande	40,4	36,0	36,0	42,0	46,4	48,0	14,3	11,5	10,5	3,3	6,1	5,5
Irland	36,9	31,9	33,2	38,8	43,4	41,2	18,6	15,4	15,4	5,7	9,3	10,2
Dänemark	36,1	32,7	31,9	42,9	41,7	40,5	17,5	15,2	14,5	3,5	10,4	13,1

[a] Für Irland 1976. – [b] Einschließlich eines Teils der Wohnungsbeihilfen. – [c] Einschließlich eines Teils der Leistungen bei Invalidität. – [d] In der Rangfolge der Funktion „Alter [...]“ im Jahre 1977.

Quelle: Seidel (1981: 39).

Übersicht 2.4: Ausgaben der Gebietskörperschaften und Parafisci in Deutschland 1891, 1962 und 1977

	Ausgaben der											
	Gebietskörperschaften			Parafisci						Gebietskörperschaften + Parafisci		
				Sozialversicherung			Sonstigen Parafisci					
	1891	1962	1977	1891	1962	1977	1891	1962	1977[a]	1891	1962	1977
Mrd. M/DM	2,69	110,02	382,35	0,17	30,54	178,48	0,11	3,29	4,09	2,97	143,85	564,93
v.H. der Gesamtausgaben von Gebietskörperschaften und Parafisci	90,6	76,5	67,8	5,8	21,3	31,6	3,6	2,28	0,7	100,0	100,0	100,0
v.H. des Nettosozialprodukts zu Faktorkosten	13,1	40,5	40,8	0,9	11,3	19,1	0,5	1,21	0,4	14,5	52,9	60,3
Veränderung um das -fache gegenüber 1981	-	40,9	142,1	-	176,5	1.031,7	-	30,7	38,3	-	48,4	190,2
	1891	1962	1977									
nachrichtlich Nettosozialprodukt zu Faktorkosten Mrd. M/DM	20,47	271,90	936,54									
Veränderung um das -fache gegenüber 1891	-	13,3	45,8									

[a] Lastenausgleichsfonds, ERP und Zweckverbände.

Quelle der absoluten Werte 1891 und 1962: Weitzel (1968), Tab. 7 und 12a (Anhang); 1977: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 3.1, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 1977.

Häufig werden nur Ausgaben öffentlicher Gebietskörperschaften untersucht. Dies kann aber nur unzulänglich Auskunft über die Entwicklung von SozA vermitteln, da hierbei die Ausgaben der Sozialversicherung ausgeschaltet bleiben. Die Ausgaben der Sozialversicherung sind aber gerade z.B. in Deutschland seit Errichtung dieser Institutionen Ende des neunzehnten Jahrhunderts weitaus stärker gestiegen als die der Gebietskörperschaften (Übersicht 2.4). Das zeigt sich sowohl in ihrem Anteil an den öffentlichen Gesamtausgaben, der 1891 knapp 6 v.H., 1977 fast ein Drittel betrug, wie auch in der Relation zum Volkseinkommen (1891 nicht einmal 1 v.H., 1977 19 v.H.). Bei einer Beschränkung der Analyse auf Gebietskörperschaften bleiben auch Ausgabenverlagerungen zwischen Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern unerkannt. Im internationalen Vergleich zeigt sich, daß in den verschiedenen Volkswirtschaften in unterschiedlichem Maße Parafisci mit der Abwicklung von SozA beauftragt werden.

Zur Erklärung der Staatsausgabenentwicklung sind theoretische Vorstellungen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge erforderlich. Allerdings: „[…] fehlt nach wie vor eine weithin akzeptierte positive (übrigens auch normative) Theorie der Staatsausgaben, die nicht nur die historische Entwicklung befriedigend beschreibt und erklärt, sondern auch, natürlich in Grenzen, prognostische Aussagen erlaubt [...]“ (Recktenwald 1977: 715). Auch eine positive Theorie der SozA fehlt. Erforderlich sind zudem der Fragestellung angemessene statistische Informationen, möglichst für längere Zeiträume. Auch hier liegen viele Begrenzungen. Um Einflußfaktoren aufzudecken, muß auf einem relativ niedrigeren Aggregationsniveau angesetzt werden; nur so läßt sich den Besonderheiten bestimmter Ausgabenzwecke bzw. Ausgabenarten Rechnung tragen. Gleiches gilt für die Ermittlung der Wirkungen von SozA.[3]

Derartige Analysen stehen freilich vor grundsätzlichen methodischen und empirischen Problemen. So müßten einzelne Determinanten als kausale Faktoren isoliert werden, was nur in Ausnahmefällen einigermaßen möglich ist. Entwicklungen vollziehen sich in der Zeit, stets gleichzeitig beeinflußt durch eine Fülle von Faktoren. Zudem bestehen vielfältige Wechselwirkungen zwischen SozA und anderen Größen bzw. Faktoren (z.B. der Konjunkturentwicklung).

Im folgenden wird – allerdings keinesfalls umfassend – eine Systematisierung wichtiger Determinanten der Sozialausgabenentwicklung versucht. Ausgangspunkt dafür ist eine Aufgliederung der SozA.

[3] Darauf wurde in Abschnitt 7 des Originalartikels eingegangen.

2.3.1 Aufgliederung von Sozialausgaben in Komponenten

Eine befriedigende Erklärung der Höhe und Entwicklung von SozA erfordert eine Aufgliederung des Aggregats der SozA (vgl. Übers. 2.5). Ausgangspunkt dafür sind die verschiedenen *sozialen Tatbestände*. Im Zeitablauf können neue hinzutreten, ihr Inhalt (also deren Definition) kann sich verändern. Auch die Auffassungen darüber, *was privat und was öffentlich (staatlich) abgedeckt werden soll*, verändern sich, ebenso die *Ausgabenintensität* (weniger Regeln, mehr direkte Ausgabenaktivität oder umgekehrt).

Die Summe der öffentlichen Ausgaben im Rahmen eines sozialen Tatbestandes sollte weiterhin nach den verschiedenen *Ausgabenarten* (z.B. Krankengeld, Ausgaben für Arzneimittel, Rentenzahlungen, Rehabilitationsausgaben) untergliedert werden, da sich die Ausgabenstruktur gleichfalls verändern kann (Beispiel: An Preis- oder Lohnindizes gekoppelte Ausgaben steigen stärker als nur selten erhöhte Ausgabenarten). Für solche einzelnen Ausgabenarten sind jeweils zu berücksichtigen

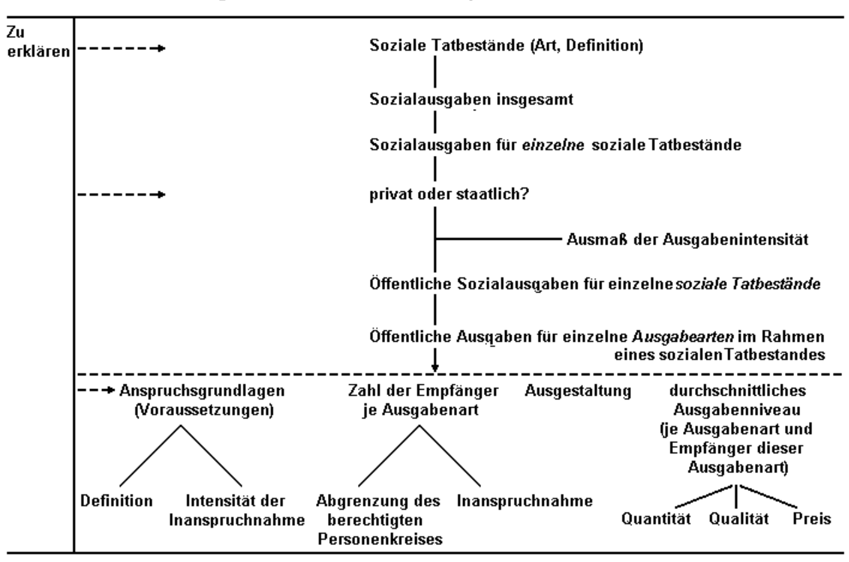
– die jeweiligen *Anspruchsgrundlagen*, also die Voraussetzungen, unter denen eine Ausgabenart überhaupt in Anspruch genommen werden kann, ihre konkrete Definition wie auch die Intensität der Inanspruchnahme (unter welchen Voraussetzungen man z.B. voll oder nur teilweise aus dem Erwerbsleben ausscheiden kann, Ärzte häufiger oder weniger häufig konsultieren kann). Damit z.T. zusammenhängend ist zu beachten
– die *Zahl der Berechtigten* und/oder derjenigen, die tatsächlich von der Berechtigung Gebrauch machen. Ferner ist einzubeziehen
– die *Ausgestaltung* der jeweiligen Ausgabenart (z.B. einkommensbezogen oder einkommensunabhängig). Dies ist für Reaktionen auf ökonomische Veränderungen von großer Bedeutung. Schließlich ist zu erfassen
– das *Ausgabenniveau*, bei dem eine Trennung zwischen Menge, Qualität und Preis wünschenswert, aber häufig schwierig ist (man denke nur an die Bewertung von Dienstleistungen im Gesundheitssektor unter Berücksichtigung des veränderten medizinischen und technischen Wissens).

Diese Komponenten stehen untereinander in enger Beziehung, und verschiedene Einflußfaktoren wirken gleichzeitig auf sie ein.

Die vorgeschlagene Aufgliederung von SozA ist nicht nur für die Erklärung der Entwicklung wichtig, da bestimmte Faktoren, z.B. die Veränderung der Altersstruktur, für einzelne Ausgaben von sehr unterschiedlichem Gewicht sein werden (Gesundheitsausgaben, Renten, Kindergeld als Beispiele). Sie hat auch Bedeutung für die Frage, wie eine Ausgabenveränderung zu beurteilen ist, ob

z.B. Ausgabensteigerungen für die Gesundheitssicherung auf einer Erhöhung des Ausgabenniveaus bei unveränderter Zahl der Ausgabenarten beruhen, ob eine neue Ausgabenart geschaffen wurde (z.B. Vorsorgeuntersuchungen) oder ob die Zahl der Berechtigten demographisch bedingt gestiegen ist.

Übersicht 2.5: Komponenten von Sozialausgaben



Quelle: Eigene Darstellung.

2.3.2 Gruppen von Einflußfaktoren

Unumstritten dürfte sein, daß für die zu erklärenden Phänomene oft eine Vielzahl von untereinander in z.T. enger Beziehung stehenden und oftmals kaum eindeutig zuzuordnenden Einflußfaktoren wirksam ist und daß dabei globale Analysen (wie z.B. mittels unterschiedlicher Einkommenselastizitäten) allein wenig aussagekräftig sind. Weder sind stets ökonomische Einflußfaktoren von anderen (z.B. politischen) sauber zu trennen, noch können eindeutige Wirkungszusammenhänge allgemeingültig dargelegt werden. Zudem wird versucht, mit Hilfe öffentlicher SozA eine Vielzahl wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele zu realisieren. Dabei kommt es auch zur Instrumenten-Substitution (indirekte versus direkte SozA; Verlagerungen vom öffentlichen in den privaten Sektor durch Gesetze

und Verordnungen, wie z.B. Beschäftigungsvorschriften für Behinderte ergänzend oder anstelle von Transferzahlungen an diese Gruppe).

Angesichts des Fehlens einer geschlossenen positiven Theorie (öffentlicher) SozA, kann nur beispielhaft auf einige Gruppen von Einflußfaktoren hingewiesen werden – Gruppen, die hinsichtlich ihrer einzelnen Elemente selbst weiter disaggregiert werden müssen. Diese Faktoren wirken häufig auf mehrere der zu erklärenden Variablen ein. Fortschritte in der Analyse der Sozialausgabenentwicklung dürften nur möglich sein, wenn hinreichend disaggregierte Studien zu einzelnen Ausgabearten bzw. Ausgabenbereichen vorgenommen werden und die Einflußfaktoren selbst operational formuliert und statistisch belegbar sind.

In Anlehnung an und in Ergänzung zu Determinanten der Ausgabenentwicklung, die in der finanzwissenschaftlichen Forschung herausgearbeitet wurden (z.B. von Recktenwald 1977: 716), seien hier folgende Einflußfaktoren unterschieden:

(I.) *Politische Einflußfaktoren.* Sie finden ihren Niederschlag in institutionellen Regelungen, teilweise über Gerechtigkeitsvorstellungen und die konkreten Machtverhältnisse, zum Teil direkt über Wahlentscheidungen („Sozialpolitik als Wahlpolitik“) unter Berücksichtigung der Organisierbarkeit von Gruppen (z.B. in Verbänden) und der dabei artikulierbaren und durchsetzbaren Interessen, aber auch über die Bürokratie.

Für zehn westeuropäische Länder im Zeitraum von 1950 bis 1975 zeigt eine Untersuchung (Kohl 1979), welche tendenziellen Zusammenhänge zwischen der politisch-ideologischen Ausrichtung der Regierungen und der Veränderung der staatlichen Gesamtausgaben einerseits und sozialpolitisch motivierten Transferzahlungen an private Haushalte andererseits bestehen. Bei sozialen Transferzahlungen (nicht SozA insgesamt, für Realtransfers liegen keine Ergebnisse vor) traten die stärksten Ausweitungen bei Koalitionen unter konservativer bzw. christdemokratischer Führung ein („Mitte-Rechts“), gefolgt von Koalitionen der „Mitte“ (zumeist christdemokratisch-sozialdemokratische Koalitionen), die jedoch die stärkste Tendenz zur Erhöhung der gesamten Staatsausgaben aufwiesen. Bei allen Vorbehalten gegen zeitlich und international vergleichende Studien, die sich auf wenige Indikatoren beziehen, zeigt sich tendenziell, daß Koalitionsregierungen offenbar – unabhängig von der politisch-ideologischen Grundposition – eher zu Ausgabenerhöhungen neigen als Einparteien-Mehrheitsregierungen.

Politische Entscheidungen schlagen sich in institutionellen Regelungen nieder, die einen Großteil der einzelnen Komponenten von SozA betreffen. Durch sie werden soziale Tatbestände „geschaffen“ (vgl. Übersicht 2.6, Ziff. 1. Die Ziffern beziehen sich jeweils auf die im Text angeführten Beispiele).

Übersicht 2.6: Einflußfaktoren öffentlicher Sozialausgaben

zu erklären / Gruppen von Einflußfaktoren		soziale Tatbestände	Aufteilung von Sozialausgaben privat /staatlich (einschl. Ausgabenintensität)	Ausgabenarten (Anzahl und Art)	je Ausgabenart: Zahl der Empfänger: Abgrenzung der berechtigten Personen	Zahl der Empfänger: Inanspruchnahme	Anspruchsgrundlage (Voraussetzungen): Definition	Anspruchsgrundlage (Voraussetzungen): Inanspruchnahme	Ausgestaltung (z.B. Dynamisierung)	durchschnittliches Ausgabenniveau: Menge Qualität	durchschnittliches Ausgabenniveau: Preis
I	Politische Einflußfaktoren	1	2	3	4	5	5	5	6	7	
II	Rechtsprechung					8					
III	Demographische Faktoren Bevölkerungsumfang (u. Bevölkerungsdichte)				9						
	Bevölkerungsstruktur: Altersstruktur, Geschlechtsstruktur				9						
IV	Ökonomische Faktoren – Beschäftigungssituation: Arbeitslosenquote				10						
	Beschäftigungssituation: Beschäftigtenstruktur				11						
	Einkommensniveau und -wachstum (real)	12	13	14					15	16	
	Preisentwicklung				17				18	19	
V	Individuelle Präferenzen und Verhaltensweisen		20	21	22			23		24	
VI	Akzidentelle (exogene) Faktoren	25			26						

Es wird ferner entschieden, ob sie zu öffentlichen Ausgaben werden oder ob die relevanten Ziele durch Regelungen oder Ausgaben angestrebt werden (2). Durch politische Entscheidungen wird auch der Leistungskatalog (3) definiert, ob z.B. Mutterschaftsgeld und/oder Mutterschaftsurlaub gewährt wird und ob dieser z.B. nur erwerbstätigen oder allen Müttern zusteht (4).

Die ideologische Grundposition der (regierenden) Parteien spielt (vermutlich) für die Wahl der Ausgabenarten, also ob monetäre Transferzahlungen oder eher Realtransfers gewählt werden, eine Rolle (vgl. unten Abschn. 2.5.1). Besteht z.B. die Möglichkeit, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden (flexible Altersgrenze), so sind die Voraussetzungen und die Ausgestaltung für das Ausmaß der Inanspruchnahme mitentscheidend (5). Daß über die Ausgestaltung (6) politisch entschieden wird (z.B. „dynamisierte" Altersrenten), ebenso auch über das Ausgabenniveau (7), bedarf kaum der Betonung. Dies im einzelnen nachzuzeichnen, erfordert die Entwicklung politökonomischer Modelle. Eine Tendenz zur Ausweitung gruppenbezogener (Sozial-)Ausgaben (insbes. monetärer Transfers und Steuervergünstigungen) wird auch auf das Interesse und Wirken von Parteien und Verbänden zurückgeführt. Die Bürokratie habe Interesse an einem möglichst großen – von ihr verwalteten – Budget, mache Versuche zu seiner Ausweitung und zum Aufrechterhalten bestehender Aufgaben und Ausgaben. Gerade im Zusammenhang mit Transferzahlungen stellt sich das Problem der mangelnden, im Zeitablauf nur längerfristigen Reversibilität von Ausgaben. Aber auch Aspekte von Besitzstandswahrung und Vertrauensschutz sind relevant. Dafür spielen neben juristischen vor allem politische Gesichtspunkte eine Rolle.

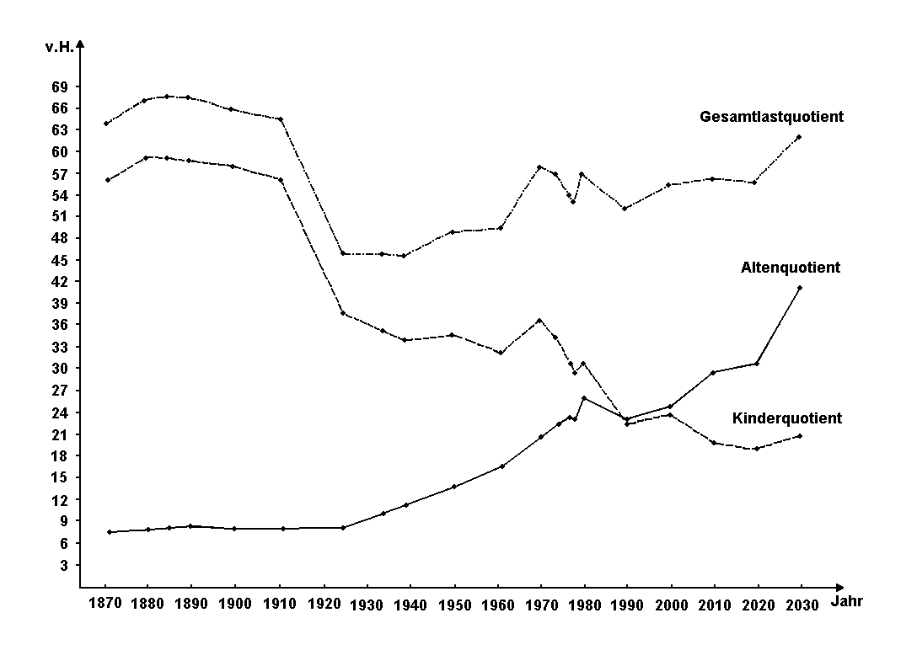
(II.) *Rechtsprechung*. Sie ist für viele Elemente der konkreten Ausgestaltung institutioneller Regelungen, wie die Abgrenzung des berechtigten Personenkreises oder die Möglichkeiten der Inanspruchnahme bedeutsam (8). Beispiel: die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Berufsunfähigkeitsrenten in der Bundesrepublik Deutschland.

(III.) *Demographische Faktoren*. Insbesondere durch Geburten- und Sterblichkeitsentwicklung sowie durch Wanderungsbewegungen wird die Größe der Bevölkerung beeinflußt, vor allem die Altersstruktur und die Geschlechtsproportion.

Im Zusammenhang mit ökonomischen Faktoren und individuellen Verhaltensweisen (vgl. dort) resultieren hieraus u.a. Veränderungen von Familien- und Haushaltsstrukturen, die für den Anteil von privaten und öffentlichen SozA bedeutsam sind. Vor allem die Zahl der Empfänger (9) wird durch demographische Faktoren beeinflußt. Der Altersaufbau der Bevölkerung hat sich – nimmt man einmal Deutschland als Beispiel – im Verlaufe der letzten hundert Jahre grundlegend gewandelt. Auch für die nächsten Jahrzehnte sind weitere erhebliche Struk-

turverschiebungen zu erwarten. So ist der Anteil von Kindern und Jugendlichen an der Gesamtbevölkerung stark gesunken. Der Anteil alter Menschen hat sich erhöht. Vor allem hat sich – wie Übersicht 2.7 zeigt – das zahlenmäßige Verhältnis dieser beiden „Generationen" zur mittleren „Generation" der Personen im erwerbsfähigen Alter grundlegend verschoben. Allerdings ist dies nicht nur demographisch, sondern z.B. auch politisch bedingt, indem die Erwerbsphase durch verlängerte Ausbildung und früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben (Senkung der Altersgrenze) deutlich verkürzt wurde. Diese Entwicklung ist für Höhe und Struktur von öffentlichen SozA von beträchtlichem Einfluß gewesen (Pryor 1984) und dürfte es auch weiterhin sein, da für die Personen im Ruhestand in weitaus höherem Maße öffentliche SozA getätigt werden als für Kinder und Jugendliche.

Übersicht 2.7: Alten- und Kinderquotient sowie Gesamtlastquotient in Deutschland 1871-2030 (ab 1980 Modellberechnung)



Quelle: Eigene Darstellung.

(IV.) *Ökonomische Faktoren.* Aus der Fülle hierunter subsumierbarer Faktoren seien nur drei Gruppen beispielhaft herausgegriffen, die *Beschäftigungssituation (Niveau und Struktur)*, die reale Einkommensentwicklung und die Preisentwicklung. Eine wichtige Determinante der Entwicklung von SozA kann in der Zunahme des Anteils der Arbeitnehmer an den Erwerbstätigen (Arbeitnehmerquote) gesehen werden. Für sie wurden soziale Sicherungseinrichtungen in vielen Ländern zuerst (z.T. ausschließlich für sie) geschaffen; betrug in Deutschland der Anteil der Selbständigen und der mithelfenden Familienangehörigen 1895 knapp 35 v.H. aller Erwerbspersonen, war ihr Anteil bis 1978 auf rd. 14 v.H. gesunken, der Anteil der unselbständig Beschäftigten entsprechend gestiegen. Wandlungen der Beschäftigten- wie auch der Altersstruktur können zur Berücksichtigung neuer Tatbestände (z.B. Arbeitslosigkeit), zur Ausweitung des Leistungskatalogs usw. führen. Darüber hinaus ist beispielsweise die Zahl der Empfänger von SozA mit der Arbeitslosenquote korreliert, positiv hinsichtlich der Empfänger von Arbeitslosengeld und -hilfe und der vorzeitigen Inanspruchnahme von Altersruhegeld, negativ aber häufig z.B. hinsichtlich der Inanspruchnahme von Kuren und Erholungsmaßnahmen wie auch von Krankengeld (10). Veränderungen der Beschäftigtenstruktur führen z.B. in Alterssicherungssystemen, die über Sonderhaushalte für einzelne Beschäftigtengruppen (z.B. des Bergbaus) abgewickelt werden, zu Finanzierungsproblemen, weil sich die Relation zwischen Beitragspflichtigen und Zahl der Empfänger verschiebt (11).

Im *(realen) Einkommensniveau* wird häufig ein gewichtiger Faktor für die Entwicklung von SozA gesehen. Die Hypothesen lauten freilich zum Teil entgegengerichtet: Bei steigendem Einkommensniveau könne der Anteil öffentlich finanzierter SozA gesenkt werden, so lautet eine Hypothese (13). Auf der anderen Seite wird darauf verwiesen, daß sich mit steigendem Einkommensniveau zusätzliche Bedürfnisse nach sozialer Absicherung entwickeln. Neue Tatbestände werden gesellschaftlich als relevant erachtet (12), Ausweitungen der Leistungskataloge erfolgen (14), SozA werden vermehrt der allgemeinen Einkommensentwicklung angepaßt (15) und das Absicherungsniveau, z.B. bei Krankheit oder Arbeitslosigkeit, wird tendenziell erhöht (16). Gleichzeitig wirken SozA selbst auf das Wirtschaftswachstum ein.

Empirisch ist der Zusammenhang zwischen Sozialausgabenquote und Sozialprodukt nicht so eindeutig belegt wie der zwischen Pro-Kopf-Sozialausgaben und Pro-Kopf-Sozialprodukt (aus Querschnittsstudien für Volkswirtschaften mit unterschiedlichem oder ähnlichem Entwicklungsniveau oder aus Zeitreihenstudien für einzelne Länder; vgl. Alber 1979). Solche Studien blieben allerdings häufig noch sehr global, versuchten die Entwicklung von SozA insgesamt zu erklären, zeigten jedoch kaum, ob dies durch Ausweitungen des Personenkreises, des Leistungskatalogs usw. vor sich gegangen ist und welchen Einfluß darauf

z.B. das Einkommenswachstum hatte. Werden Sozialausgabenquoten als abhängige Variable betrachtet, so kann – wie erwähnt – bereits eine Rezession quasi „automatisch“ zu einer Quotenerhöhung führen, die anders zu bewerten ist als eine durch diskretionäre Eingriffe (z.B. Leistungsrechtsänderung) bewirkte Veränderung.

Inflationen und die mit ihnen verbundenen Gefahren des Vermögensverlustes führten zur Ausweitung des abzusichernden Personenkreises (17), da individuelle Vermögensbildung immer weniger als ausreichende Absicherung gegen die allgemeinen Lebensrisiken angesehen wurde. Gleichzeitig wurde die Notwendigkeit zur Dynamisierung von SozA immer deutlicher (18). Unterschiedliche Entwicklungen in der *Preisstruktur* werden als wichtiger Aspekt im Zusammenhang mit überproportional steigenden Preisen, insbesondere für Dienstleistungen im Gesundheitswesen angeführt (19). Sie werden zum beträchtlichen Teil auf Unterschiede in der Produktivitätsentwicklung in verschiedenen Wirtschaftsbereichen zurückgeführt: Produktivitätssteigerungen bei der Produktion von Dienstleistungen (z.B. Pflege) sind vergleichsweise gering, Arbeitsintensität und Lohnkostenanteil sind hoch. Die Löhne in diesen Bereichen steigen jedoch – auch angesichts der steigenden Nachfrage nach den entsprechenden Gütern – stärker als die Produktivität, nämlich annähernd in gleichem Maße wie in anderen Bereichen und führen folglich zu einer überproportionalen Erhöhung der Kosten.

Finanzierungssystem (z.B. Sonderhaushalte) und *Finanzierungsart* (Beitrags- oder Steuerfinanzierung) von SozA werden im Zusammenhang mit der ökonomischen Situation gleichfalls genannt: Bei Überschüssen in einem Sonderhaushalt bestehe eher eine Tendenz zur Ausgabenerhöhung als zur Abgabensenkung. Je nach Aufkommenselastizität der Einnahmearten kann es zu quasi „automatisch“ eintretender Ausweitung des Finanzierungsspielraumes kommen. Hierbei kann auch eine „Finanzierungsillusion“ bestehen, als ob Ausgabenerhöhungen bei vorhandenen Finanzierungsmitteln „kostenfrei“ wären. Auch die Finanzierungsart kann bei Defiziten zu unterschiedlichen Tendenzen hinsichtlich Ausgabensenkung oder Einnahmeerhöhung führen: Wird beispielsweise von den Abgabepflichtigen mit der Beitragszahlung im Rahmen von Sozialversicherungssystemen ein Anspruch auf eine Gegenleistung verbunden, so werden Einnahmeerhöhungen angesichts der künftig selbst erwarteten Zahlungen eher akzeptiert (vgl. Abschn. 2.6.).

(V.) *Veränderungen individueller Präferenzen und Verhaltensweisen* sind zum Teil nur schwer von den anderen bisher genannten Faktorengruppen zu trennen. Häufig wird – gerade von Kritikern der Sozialausgabenentwicklung – ein sich verstärkendes Anspruchsdenken hervorgehoben, immer mehr Ansprüche würden „an den Staat“ gestellt (20), d.h., die Bereitschaft zu eigenverantwortli-

cher Vorsorge nehme ab (Substitution privater durch öffentliche Ausgaben). Zugleich gehe damit eine andere Einstellung gegenüber bestimmten Arten von Sozialleistungen einher: So werden z.B. die früher als eher diskriminierend empfundenen Sozialhilfezahlungen von jüngeren Jahrgängen eher als etwas durchaus „Normales" angesehen, wodurch die Inanspruchnahme steige (22). Ähnliches könne sich bei der Häufigkeit der Inanspruchnahme öffentlicher Dienste zeigen, da ja insgesamt und nicht nach dem einzelnen Nutzungsakt bezahlt werde. Politisch wirksam würden Wünsche nach Ausweitung des Leistungskataloges (21) oder einer Erhöhung des Absicherungsniveaus (24) vorgetragen. Lockerung der familiären Beziehungen, Zunahme von Ein-Personen-Haushalten wie auch eine gestiegene Scheidungshäufigkeit können Anlaß zur Erhöhung von SozA sein. Aber auch die (bei bestehenden Wahlmöglichkeiten) sich ändernden Einstellungen zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben, wie z.B. eine verstärkte Inanspruchnahme der Möglichkeit des vorzeitigen Ausscheidens (23), seien erwähnt. Im Zusammenhang mit Gesundheitsausgaben wird insbesondere auf das Verhalten der Anbieter von Leistungen, insbesondere der Ärzte hingewiesen, da Ärzte als Anbieter zugleich (in bestimmten Grenzen) die Nachfrage nach ärztlichen Leistungen schaffen können (24).

Wie insbesondere Arbeiten von Pryor (1968, 1984) und Wilensky (1975) deutlich machen, sind SozA weitgehend unabhängig von der Art des *Wirtschaftssystems*. Entgegen manchen ideologischen Positionen, nach denen Sozialpolitik und auch weitgehend SozA typisch für das „kapitalistische" Wirtschaftssystem seien, zeigt die Realität, daß sich die praktischen Aufgaben trotz unterschiedlicher Organisationsformen vielfach ähneln, und daß z.T. auch ähnliche Instrumente eingesetzt werden. Wichtiger als die Verschiedenheit des Wirtschaftssystems dürften der Entwicklungsstand der Volkswirtschaft (ausgedrückt u.a. im realen Einkommensniveau), die Bevölkerungs- und Familienstruktur sowie das *Alter der Sozialausgabensysteme* sein. Gewöhnung, Anspruchsentwicklung, aber auch das Interesse der Bürokratie (an Ausweitung, aber auch am Beibehalten schon vorhandener Programme) spielen dabei eine Rolle. Wieder wird die Interaktion verschiedener Einflußfaktoren deutlich.

Allerdings unterscheidet sich das Niveau der SozA – vor allem, wenn man einzelne soziale Tatbestände betrachtet – in Volkswirtschaften mit unterschiedlichem Wirtschaftssystem doch zum Teil erheblich. Dies resultiert insbesondere aus der Ausrichtung östlicher (sozialistischer) Wirtschaftssysteme auf die Produktion und führt zur Dominanz von SozA für solche Personen, die im Produktionsprozeß stehen oder in ihn wieder eingegliedert werden sollen. Die Dynami-

sierung von Transfers, insbesondere für ökonomisch Inaktive, ist in östlichen Wirtschaftssystemen noch wenig ausgebildet.[4]

Das Sozialausgabenvolumen ist auch von dem jeweiligen Grundansatz des sozialen Sicherungssystems abhängig, so davon, ob eine umfassende, einkommensbezogene, den Status erhaltende Absicherung oder ob nur eine allgemeine Basissicherung (mit zusätzlicher einkommensbezogener Absicherungskomponente oder ohne sie) angestrebt wird, oder ob vornehmlich selektiv, auf Notlagen ausgerichtete Maßnahmen ergriffen werden.

(VI.) *Akzidentelle (exogene) Faktoren* – wie z.B. Kriege – spielen für das Niveau der SozA unzweifelhaft eine Rolle: Kriegsopferversorgung, Wiedergutmachungsleistungen, Lastenausgleich und mehr Witwenrenten sind bekannte Kriegsfolgen (25, 26). Im Zusammenhang mit der allgemeinen Staatsausgabenentwicklung wird hervorgehoben (Peacock und Wiseman 1967), daß bei einem durch solche Faktoren bedingten Anstieg sich das Ausgabenniveau nicht mehr auf das Ausgangsniveau reduziere („displacement effect").

2.4 Zielsetzungen für Sozialausgaben

SozA sind Instrumente, deren Ausgestaltung, Dosierung und Einsatzzeitpunkt im Interesse vieler Zielsetzungen wählbar sind und gewählt werden. Eigenständige Zielsetzungen für SozA existieren somit nicht. Im Prinzip sind beim Einsatz von SozA deren Wirkungen auf ein umfassendes wirtschafts- und sozialpolitisches Zielsystem zu beachten. Allerdings stehen bestimmte Zielbereiche im Vordergrund des Interesses. Sie decken sich weitgehend mit den verschiedenen sozialen Tatbeständen – wie z.B. Gesundheit, Wohnungsversorgung, Einkommenssituation im Alter –, die der öffentlichen Ausgabentätigkeit zugrunde liegen. Versteht man unter staatlicher Sozialpolitik eine bewußte Gestaltung der Lebenslage von Personengruppen durch staatliche Maßnahmen und sieht man als allgemeine Zielsetzung dabei eine Verbesserung der Lebenslage von Personengruppen in den verschiedenen Lebensphasen in Richtung auf gewollte Zielwerte für die verschiedenen Aspekte der Lebenslage an, so sind die relevanten Aspekte von Lebenslagen und damit die Zielbereiche zu präzisieren, wenn daraus praktische Empfehlungen ableitbar sein sollen. Zur Operationalisierung kann man sich sozialer Indikatoren bedienen. Die verschiedenen Dimensionen der Zielsetzun-

[4] Daraus ergab sich eine Vielzahl zu bewältigender Aufgaben im Prozeß der deutschen Vereinigung (siehe dazu u.a. Schmähl 1991c, 1992a, 2007e), aber auch generell bei der Umgestaltung sozialer Sicherung in ehemals sozialistischen Volkswirtschaften im Zuge der komplexen Transformationsprozesse; siehe hierzu Schmähl (1994d) und Kapitel 7 in diesem Band.

gen in den einzelnen Zielbereichen – sei es der Gesundheitssicherung, der Wohnungsversorgung, der Alterssicherung, der Einkommensverteilung oder der Arbeitsverhältnisse – können hier nicht dargelegt werden.[5]

Von besonderer Bedeutung im Rahmen ökonomischer Analysen von SozA sind Auswirkungen auf die Einkommensverteilung. Dabei soll u.a. die personelle Primärverteilung – z.B. durch Gesundheitsmaßnahmen, Rehabilitation, Wiedereingliederung in das Berufsleben, Arbeitsaufnahme – mitgestaltet werden. Vor allem soll aber die Sekundärverteilung beeinflußt werden, indem insbesondere durch monetäre Transferzahlungen und deren Finanzierung Veränderungen der sich aus dem Marktprozeß ergebenden Verteilung der Einkommen angestrebt werden.

Neben dem Zielbereich Einkommensverteilung sind aber z.B. auch Auswirkungen auf konjunkturpolitische Ziele – wie Preisniveau und Beschäftigungssituation – zu berücksichtigen und zwar deshalb, weil die verteilungspolitische Zielerfüllung z.T. eng mit der konjunkturpolitischen Zielerreichung verbunden ist (Beispiel: Verteilungswirkungen von Inflationen). Auch im Hinblick auf das Wirtschaftswachstum – die Produktivitätsentwicklung, das Arbeits- und Kapitalangebot – ist der Einsatz von SozA zu beurteilen. Dabei zeigt sich eine enge Interdependenz zwischen Wirkungen von SozA und Rückwirkungen der verschiedenen Faktoren auf die Sozialausgabenentwicklung selbst.[6]

Auch die subjektiven Aspekte (Sicherheitsgefühl, Vertrauen in die Stabilität des sozialen Sicherungssystems als wichtige Aspekte von „sozialer Sicherheit“) sollten bei der Gestaltung von SozA nicht unbeachtet bleiben, trägt die Akzeptanz von Ausgabenprogrammen doch mit bei zum Akzeptieren (oder wenigstens Tolerieren) der erforderlichen Abgabenbelastung. Darüber hinaus sind Kriterien von Bedeutung, die zwar nicht Zielcharakter besitzen, aber für den Zielerreichungsgrad wichtig sind, wie Transparenz und Verständlichkeit sowie verwaltungsmäßige Praktikabilität. Solche Gesichtspunkte sind auch für die politische Durchsetzbarkeit von Bedeutung und spielen in der neueren Diskussion über Grenzen und Wirkungen des Sozial- und Wohlfahrtsstaates eine wichtige Rolle.

2.5 Ausgestaltung von Sozialausgaben

Für Wirkungen und die Entwicklung von SozA ist deren Ausgestaltung von zentraler Bedeutung. Sie sollte den jeweils angestrebten Zielsetzungen entsprechend erfolgen, was häufig aber nur begrenzt gelingt, zumal Ziele oftmals wenig

---

[5] Für den Bereich der Alterssicherung siehe Kapitel 5 in diesem Band.

[6] Ausführlicher zu Wirkungsanalysen siehe Abschnitt 7 im Originalbeitrag sowie Schmähl (2008a).

präzise formuliert oder mit einem Instrument gar mehrere Ziele gleichzeitig angestrebt werden.

2.5.1 Monetäre oder Realtransfers („Geld- oder Sachleistungen")?

Insbesondere unter wohlfahrtsökonomischen Aspekten wird nicht nur das Ausmaß öffentlicher SozA, also die Frage nach dem Umfang des optimalen (Sozial-) Budgets diskutiert, sondern auch die Art der zum Einsatz kommenden Maßnahmen. (Die hierbei häufig verwendeten Begriffe der „transfers in cash" und „transfers in kind" werden allerdings unterschiedlich abgegrenzt.) Werden SozA, sofern die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt sind, als monetäre Transfers ohne weitere Bedingungen zur Verfügung gestellt, so bleibt dem Transferempfänger im Prinzip die Art der Einkommensverwendung überlassen. Entsprechend seinen Präferenzen kann er zwischen Konsum und Ersparnis wählen. Solche Wahlmöglichkeiten entfallen, wenn direkt Güter und Dienste zur Verfügung gestellt werden. Hier kann u.U. allenfalls entschieden werden, ob diese Güter in Anspruch genommen werden oder nicht. Zwischen der völligen Verwendungsfreiheit und dem weitgehenden Wegfall von Entscheidungsmöglichkeiten bestehen jedoch vielfältige Abstufungen (vgl. Übersicht 2.8).

Da aus wohlfahrtstheoretischer Sicht Konsumentensouveränität Voraussetzung für Nutzenoptimierung ist, wurden aus wohlfahrtstheoretischer Perspektive lange Zeit monetäre Transfers ohne jedwede Auflage den Realtransfers als überlegen angesehen. Wird jedoch nicht nur der Nutzen aus Transfers betrachtet, der für den *Transferempfänger* entsteht, sondern auch der des *Transfergebers*, dann kann es sinnvoll sein, die Verwendungsmöglichkeiten zu begrenzen: Die Finanzierung von SozA stellt einen Mittelentzug bei Abgabepflichtigen dar. Folglich spielt die Bereitschaft zur Finanzierung eine wichtige Rolle. In der Literatur zur Pareto-optimalen Umverteilung wird versucht abzuleiten, in welchem Ausmaß Einkommensumverteilungsvorgänge mit dem Pareto-Kriterium übereinstimmen können. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Berücksichtigung interdependenter Nutzenfunktionen: Die eigene Wohlfahrt hängt auch von der Situation anderer Wirtschaftssubjekte ab und zwar derart, daß eine Besserstellung anderer auch die eigene Nutzenposition erhöht. Allerdings kann die Nutzeninterdependenz unterschiedlicher Art sein. Sie kann vom Wunsch nach sozialem Frieden, nach der Vermeidung von ansteckenden Erkrankungen oder des „Anblicks von Armut" bis zu altruistischen und philanthropischen Motiven reichen. Hiervon wird auch die Eignung der Transferarten zur Nutzenoptimierung abhängen. Abgesehen von der Erklärung freiwilliger Umverteilung sowie der Hinnahme oder gar Bejahung zwangsweiser Umverteilung, werden in der wohlfahrtsökonomischen

Literatur Kriterien für die Ausgestaltung des Umverteilungsinstrumentariums diskutiert. Aus der Sicht des Transfergebers können Realtransfers – zumal wenn sie bestimmtes Verwendungsverhalten voraussetzen oder implizieren – monetären Transferzahlungen überlegen sein, da hier eine Korrektur des Verhaltens der Transferempfänger in einer dem Transferzahler erwünschten Weise vorgenommen wird.

Die Frage nach „Geld- oder Sachleistungen“ wird häufig im Zusammenhang mit der Vermeidung einkommensmäßiger Armut diskutiert. In der Bundesrepublik Deutschland erfolgt im Rahmen der Sozialhilfe eine Mischung unterschiedlicher Transferformen. Neben monetären Transfers (laufende Hilfe zum Lebensunterhalt) werden bestimmte Ausgaben der Empfänger gezielt aufgrund eines Nachweises finanziert (Miete). Einmalige Leistungen für die Anschaffung bestimmter Güter erfolgen zum Teil durch Geldzahlungen, zum Teil durch direkte Bereitstellung der Güter oder die Ausgabe von Berechtigungsscheinen zum Kauf (z.B. Kleidung). Ein bekanntes Beispiel sind in diesem Zusammenhang auch die Berechtigungsscheine des „Food Stamp Program“ in den USA, bei dem in Abhängigkeit von Haushaltsgröße und Einkommenssituation Einzelpersonen und Haushalten Kupons zum Kauf bestimmter Güter zur Verfügung gestellt werden. Welche Ausgestaltung der SozA gewählt wird, hängt vom jeweiligen Aufgabenzweck und der Eignung der Ausgabenart dafür ab. Angesichts des breiten Zielspektrums, das für den Einsatz des Sozialausgaben-Instrumentariums relevant ist, kann die Wohlfahrtsökonomie dafür bislang nur in begrenztem Maße Entscheidungshilfen liefern.

Übersicht 2.8: Art von Sozialausgaben und Verhaltensbeeinflussung

Art und Ausgestaltung der Sozialausgaben[a]	Beispiel	Erläuterung
Monetäre Transferzahlung[b]		
ohne Auflagen	Altersrenten der gesetzlichen Rentenversicherung,	Eigenleistung (Beiträge)
	Sparförderung	Ersparnis in bestimmter Form
	Kindergeld	Kinder
	Wohngeld	bestimmte Relation zwischen Miete und Einkommen
mit Verhaltensauflagen	Arbeitslosengeld	Arbeitsbereitschaft (und -fähigkeit)
mit Finanzierungsauflage	Studienförderung durch Darlehensvergabe	Verpflichtung zur Rückzahlung
mit Verwendungsauflage (z.T. als indirekte Transfers)	Erstattung von Ausgaben für Inanspruchnahme von Medikamenten, Steuervergünstigungen bei bestimmten Verwendungsformen (z.B. Abschreibungsmöglichkeit bei Hausbau, Sonderausgabe bei privater Altersvorsorge)	Empfang der Sozialausgaben (direkt oder indirekt) erst, wenn bestimmte Leistungen in Anspruch genommen oder Ausgaben getätigt werden
Realtransfers		
freiwillige Inanspruchnahme	Vorsorgeuntersuchung, Gutscheine für verbilligten Einkauf oder Benutzung von Einrichtungen	
zwangsweise Inanspruchnahme	Pflicht-Schutzimpfung (z.B. gegen Pocken)	

[a] Gegliedert nach dem Grad des individuellen Entscheidungsspielraumes des Transferempfängers (abnehmend) bzw. dem Ausmaß der gezielten Verhaltensbeeinflussung aus der Sicht des Transfergebers (zunehmend). [b] Auf der Grundlage bestimmter Anspruchsvoraussetzungen.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.2 Ausgestaltung monetärer Transferzahlungen an private Haushalte

Da der größte Teil der SozA in Form monetärer Transferzahlungen erfolgt („Einkommensleistungen“), die zudem hinsichtlich Voraussetzungen und Ausgestaltung vielgestaltig sind, werden sie hier gesondert behandelt. Gezahlt werden sie in der Regel bei Einkommensverlust oder zusätzlichen – zumindest in diesem Umfang nicht als zumutbar angesehenen – finanziellen Belastungen.
Ihrem Zweck entsprechend bzw. je nach dem sozialen Tatbestand, in dessen Zusammenhang sie geleistet werden, können Transferzahlungen u.a. untergliedert werden in solche, die (im Prinzip) Dauercharakter besitzen (im weiteren Sinne als „Renten“ zu bezeichnen) und solche, die im Prinzip als vorübergehend anzusehen sind (wie z.B. Krankengeld, Arbeitslosengeld; vgl. Übersicht 2.9). Die subsidiär geleistete Sozialhilfe wird zwar nach Bedürftigkeitsprüfung im Prinzip nur vorübergehend gewährt, ist jedoch häufig eine Dauerleistung (insbesondere bei alten Menschen). Zahlungen im Zusammenhang mit besonderen finanziellen Belastungen sind im Prinzip als vorübergehende Zahlungen anzusehen, können aber faktisch – wie z.B. Belastungen durch die Wohnungsmiete – auch Dauercharakter besitzen.

Für die Wirkungen, die von monetären Transferzahlungen ausgehen, wie auch für die Reaktionen der Empfänger und die Veränderungen von Transfers im Zeitablauf ist deren Ausgestaltung von großer Bedeutung. Dabei ist u.a. zu unterscheiden zwischen der

- erstmaligen Gewährung der Transferzahlung bei Vorliegen der Leistungsvoraussetzungen (vgl. 2.5.2.1),
- der Veränderung einer einmal festgesetzten individuellen Transferzahlung im Zeitablauf (Anpassung; vgl. 2.5.2.2) und
- der Berücksichtigung verschiedener Begrenzungen (vgl. 2.5.2.3).

Die Vielgestaltigkeit der angestrebten Zielsetzungen schlägt sich in der unterschiedlichen Ausgestaltung nieder.

Übersicht 2.9: Ausgestaltung ausgewählter monetärer Transfers in der Bundesrepublik Deutschland (Stand 1980)

Art der Transfers	Funktion		Bemessung						
			einkommensabhängig		einkommensunabhängig bzw. einkommens-unabhängige Komponenten				
	Ein-kommens-ersatz	Aufwen-dungsersatz / Unterhalts-ersatz u.ä.	Lohn-ersatz (lohn-bezogen)	Gesamt-einkommens-ersatz	Bedarf	Famili-enstand	Kinder-zahl	Haus-halts-größe	sonstige Krite-rien
Altersruhegeld (gesetzliche Rentenversicherung	x		x				x		x[h]
Krankengeld (gesetzliche Krankenversicherung)	x		x						
Mutterschaftsgeld	x	Pausch-betrag[b]	x[a]						Pausch-betrag[b]
Verletztenrente (gesetzliche Unfallversicherung)	x		x				x		x[i]
Ruhegehalt (Beamte)	x		x				x[d]		x[j]
Arbeitslosengeld (Bundesanstalt für Arbeit)	x		x						
Ausbildungsförderung (Bafög)		x			x	x	x		x[k]
Grundrente für Beschädigte der Kriegsopferversorgung		x			x	x	x[e]		x[i]
Kindergeld		x					x		
Wohngeld		x			x		x[f]		x[l]
Hilfe zum Lebensunterhalt		Lebens-unterhalt			x	x	x[g]	x	x[m]

Fortsetzung Übersicht 2.9

Art der Transfers	Zeitdauer der Leistungsgewährung		Besteuerung		Anpassung		
	langfristig	kurz- u. mittelfristig	steuerbefreit	steuerpflichtig	keine	ad hoc	regelmäßig
Altersruhegeld (gesetzliche Rentenversicherung	x		x	x[n]			x
Krankengeld (gesetzliche Krankenversicherung)		x					x
Mutterschaftsgeld		x[c]	x		x (Höchstbeträge)		
Verletztenrente (gesetzliche Unfallversicherung)	x		x				x
Ruhegehalt (Beamte)	x				x		x
Arbeitslosengeld (Bundesanstalt für Arbeit)		x	x				x
Ausbildungsförderung (Bafög)		x	x				x
Grundrente für Beschädigte der Kriegsopferversorgung	x		x				x
Kindergeld		x	x			x	
Wohngeld		x	x			x	
Hilfe zum Lebensunterhalt		(x)	x			x	

Anmerkungen: [a] Für Versicherte. – [b] Für mitversicherte Familienangehörige und freiwillig Versicherte. – [c] Einmalig für mitversicherte Familienangehörige und freiwillig Versicherte. – [d] Das Vorhandensein von Kindern wird indirekt berücksichtigt, da der „Unterschiedsbetrag zwischen der Stufe 2 und der nach dem Besoldungsrecht in Betracht kommenden Stufe des Ortszuschlags“ neben dem Ruhegehalt gezahlt wird (Schewe et al.: 155). – [e] Nur für Schwerbeschädigte ohne Anspruch auf Kindergeld. – [f] Kinderfreibeträge und Kindergeld werden bei Berechnung des Wohngeldes berücksichtigt. – [g] Berücksichtigt wird das Alter der Kinder. – [h] Anrechnungsfähige Versicherungsjahre. – [i] Höhe der Erwerbsminderung. – [j] Ruhegehaltsfähige Dienstzeit. – [k] Einkommen der Eltern und eigenes Einkommen. – [l] Familieneinkommen; Höhe der Miete; Wohnraumausstattung; Gemeinde. – [m] U.a. Alter, Miethöhe, Einkommens- und Vermögensverhältnisse von Eltern und Kindern. – [n] faktisch steuerfrei.

Quelle: Eigene Darstellung.

2.5.2.1 Erstfestsetzung individueller Transferzahlungen

Unter der Voraussetzung, daß eine Person im Prinzip zum Empfang berechtigt ist und auch die spezifischen Voraussetzungen für die tatsächliche Zahlung erfüllt, gilt, daß die individuelle Transferzahlung im Jahre t eine Funktion der jeweiligen *Bemessungsgrundlage* der Transferzahlungen in t ist. Darin drückt sich der jeweilige *Transfertarif* aus. Er kann unterschiedlich gestaltet sein (z.B. proportional oder degressiv). Bemessungsgrundlage ist häufig eine Einkommensgröße (einkommensabhängige Transfers). Auch andere Größen können in die Bemessungsgrundlage (mit) eingehen – wie z.B. die Mietbelastung und Wohnungsgröße beim Wohngeld – (vgl. Übersicht 2.9). Die Transferhöhe kann auch unabhängig von der Einkommenssituation des Empfängers sein (einkommensunabhängige Transfers).

Einkommensabhängigkeit bezieht sich häufig auf individuelle Löhne (vor allem in der Sozialversicherung) oder das Gesamteinkommen (des Haushalts), z.B. bei der Sozialhilfe, der Kriegsschadenrente des Lastenausgleichs oder dem Wohngeld. Allerdings wird dabei das relevante Gesamteinkommen stets anders definiert. Dies mindert die Transparenz eines Transfersystems insbesondere hinsichtlich der Verteilungswirkungen, wenn unterschiedliche Einkunftsarten und Transfers zusammentreffen. Auch der Lohn kann in sehr unterschiedlicher Form als Bezugsgröße herangezogen werden, z.B. der letzte Lohn, der Brutto- oder Nettolohn oder aber ein im Lebenslauf durchschnittlich erzielter Lohn (vgl. Schmähl 1981a).

2.5.2.2 Veränderungen individueller Transferzahlungen im Zeitablauf (Anpassung)

In einer Welt mit realer Einkommenserhöhung und Geldentwertung können nominal unveränderte Transferzahlungen, insbesondere wenn sie im Zusammenhang mit einem dauerhaften Einkommensausfall stehen, die angestrebten Zielsetzungen im Zeitablauf schwerlich erfüllen. Woran sich die Veränderung individueller Transferzahlungen orientiert, hängt von den jeweiligen Zielsetzungen ab: Soll eine Teilnahme am allgemeinen nominalen Einkommenswachstum erreicht werden, wird sich die Anpassung der Transferzahlungen an der Entwicklung einer Einkommensgröße (vor allem der Lohnentwicklung) orientieren. Ist Realwerterhalt angestrebt, so wird ein für relevant erachteter Preisindex maßgebend sein. Tendenziell ist eine Ausweitung dynamisierter Transferzahlungen festzustellen. In der Bundesrepublik Deutschland war die Dynamisierung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung in vielfacher Hinsicht richtung-

weisend für die Dynamisierung anderer Transferzahlungen.[7] Einkommensersatzleistungen werden eher und häufiger dynamisiert als „Kostenersatzleistungen“, besitzen sie doch oft Dauercharakter. Für Vergleiche dynamisierter Transferzahlungen ist es zweckmäßig, folgende Aspekte zu unterscheiden:

– Die *Basisgröße der Anpassung* (Einkommen – vor allem Löhne –, Preise).
– Die konkrete Ausgestaltung der *Bezugsgröße* der Anpassung (z.B. gesamtwirtschaftlicher durchschnittlicher Bruttolohn; Preisindex für die Lebenshaltung einer bestimmten Haushaltsgruppe).
– Einen möglichen *„time lag“ zwischen der Bezugs- und der Basisgröße* (wie er z.B. lange Zeit im Alterssicherungssystem der Bundesrepublik für die gesetzliche Rentenversicherung zwischen der „allgemeinen Bemessungsgrundlage“ und dem durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt bestand).[8]
– Die *Periodizität der Anpassung* (unregelmäßig oder regelmäßig sowie der zeitliche Rhythmus, z.B. halbjährlich, jährlich).
– Die *Auslösung der Anpassung* (automatisch, diskretionär; durch Verordnung oder Gesetz).

Für Transferzahlungen bestehen in der Bundesrepublik Deutschland hinsichtlich dieser Aspekte z.T. beträchtliche Unterschiede.

2.5.2.3 Einkommensgrenzen und andere Begrenzungen

Einkommensabhängige Transferzahlungen werden, sofern sie vom laufenden Einkommen abhängig sind, in der Regel nicht bei jeder Einkommenshöhe gezahlt, sondern häufig nur bis zu einer bestimmten *Einkommensgrenze*. Ist diese Grenze überschritten, entfällt die Transferzahlung vollständig.

Einkommensgrenzen selbst sind im Zeitablauf häufig konstant (oder für lange Zeit unverändert), können aber auch dynamisiert sein. Bleiben sie konstant, so überschreiten bei allgemeinem Einkommenswachstum immer mehr vorher empfangsberechtigte Personen diese Grenze und scheiden damit aus dem berechtigten Personenkreis aus. Würden die Einkommensgrenzen dagegen mit dem durchschnittlichen Einkommenszuwachs laufend erhöht, würde der Empfängerkreis – abgesehen von Änderungen der Einkommensstruktur – weitgehend unverändert bleiben. Hält man die Empfänger bei steigendem allgemeinen Einkommen für stärker belastbar bzw. weniger „transferbedürftig“, so können Einkommensgrenzen schwächer als die relevante durchschnittliche Einkommenszu-

---

7 Siehe ausführlich hierzu Schmähl (2005a).
8 Siehe ebd.

wachsrate angehoben werden. Die Veränderung von Einkommensgrenzen wird (genauso wie die Höhe des Absicherungsniveaus oder der absoluten Transferzahlungen) häufig von der Haushaltslage der zahlenden Institution bestimmt. Einkommensgrenzen, die sich auf laufendes Einkommen beziehen, werden in der Bundesrepublik recht unterschiedlich ermittelt, wodurch die Transparenz gemindert wird.

Einkommensbegrenzungen können dazu dienen, die Empfangsberechtigung grundsätzlich zu begrenzen (wer über der Grenze liegt, erhält keine Transferzahlung mehr) oder das Ausmaß der Transferzahlung zu begrenzen (wer über der Grenze liegt, dessen Transferzahlung orientiert sich nur am Einkommen bis zur Grenze). Dies wird indirekt z.B. in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik durch die Beitragsbemessungsgrenze realisiert.

2.6 Finanzierung öffentlicher Sozialausgaben

Wie bei anderen öffentlichen Ausgaben, so sind auch bei den SozA die Finanzierungsmöglichkeiten mitbestimmend für ihr Ausmaß und ihre Art. Die angestrebte Wirkung der SozA kann durch die Art der Finanzierung unterstützt, aber auch gemindert werden. Die Wirkungen der Ausgabenfinanzierung sind folglich mit zu beachten und zwar um so mehr, je stärker die Verbindung zwischen der Art der Finanzierung und der Ausgabenart ist. Die Beitragsfinanzierung ist Ausdruck einer angestrebten Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung. SozA, die am früheren individuellen Einkommen anknüpfen und die auch entsprechend dem früheren Einkommen gestaffelt sind, können schwerlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Der Anspruch auf Zahlung von positiv mit der Einkommenssituation der Empfänger korrelierten SozA resultiert aus dem Vorleistungscharakter der Beiträge. Dies ist typisch für Sozialversicherungen.

Die Gestaltung der Finanzierung von SozA richtet sich nach den angestrebten Zielsetzungen, insbesondere den erwünschten Verteilungswirkungen. Aber auch konjunktur- und wachstumspolitische Überlegungen spielen eine Rolle, besonders deutlich bei der Frage, ob SozA nach dem Umlageverfahren finanziert werden sollen, oder ob vorab Vermögensbestände anzusammeln sind. Diese Überlegungen sind freilich nur von Bedeutung, wenn Sonderhaushalte für die Finanzierung von SozA bestehen, also die Finanzierung nicht aus dem allgemeinen Staatshaushalt erfolgt. Die quantitativ bedeutendsten Sonderhaushalte sind in der Bundesrepublik die der Sozialversicherungsträger.[9]

[9] Zu Fragen der Finanzierung siehe die Kapitel 10 bis 14 in diesem Band.

Wenn in Sonderhaushalten Vermögensbestände angesammelt werden, kann dies allerdings auch die Illusion einer quasi kostenfreien Finanzierung zusätzlicher Ausgaben nähren, wird doch im Fall beitragsfinanzierter Überschüsse von Politikern selten eine Beitragssenkung als Verwendungsalternative in die Überlegungen einbezogen.

Öffentliche SozA sind zum großen Teil direkt individuell zurechenbar. Dies gilt nicht nur für monetäre Transferzahlungen, sondern auch für viele Realtransfers (z.B. im Bereich der Krankenversicherung: Inanspruchnahme ärztlicher Dienste usw.). Wenn schon nicht individuell, so sind öffentliche SozA zumindest überwiegend gruppenspezifisch zurechenbar. Der Gesichtspunkt der Zurechenbarkeit, verbunden mit der Existenz von Sonderhaushalten und damit auch der Zweckbindung von Einnahmen für spezifische Ausgaben, ist für die Akzeptanz der Ausgaben und damit auch der Abgaben von großer Bedeutung. Werden mit Beitragszahlungen SozA in Verbindung gebracht, die dem Beitragszahler (später) unmittelbar zugute kommen, und wird zudem dieser Ausgabenzweck bejaht, so kann weitgehend davon ausgegangen werden, daß einer Beitragsfinanzierung geringere Abgabenwiderstände entgegengesetzt werden als einer Steuerfinanzierung, der keine Gegenleistung gegenübersteht (Hansmeyer und Mackscheidt 1977 sowie Mackscheidt 1985). Dabei kommt es auch sehr stark auf die Einschätzung und Beurteilung der Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung durch die Abgabepflichtigen an. Je weniger transparent das Abgaben- und Ausgabensystem ist, um so mehr dürfte der Unterschied zwischen Beiträgen und Steuern hinsichtlich der Abgabenwiderstände schrumpfen.

Die Tatsache der verminderten Abgabenwiderstände wird allerdings nicht selten dafür „genutzt“, den Sozialversicherungsträgern Aufgaben zu übertragen, die nicht Versicherungsaufgaben, sondern allgemeine Staatsaufgaben darstellen, ohne dafür Zuschüsse aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu gewähren. Die Sonderhaushalte dienen oftmals als „Verschiebebahnhof“ für finanzielle Leistungen, die sonst die Ausgabenquote der öffentlichen Gebietskörperschaften, die Steuerquote oder das Ausmaß der Verschuldung erhöhen würden (so schon Mann 1928). Die Transparenz des Transfersystems wird damit beträchtlich gemindert.[10]

Ob öffentliche SozA durch Beiträge oder Steuern zu finanzieren sind, sollte sich vor allem nach dem Ausgabenzweck richten. Ausgaben, die eher allgemeine Staatsaufgaben erfüllen sollen (z.B. zum Zwecke interpersoneller Einkommensumverteilung, zur Vermeidung einkommensmäßiger Armut) sollten nicht durch

---

[10] Dieses ist in der Bundesrepublik häufig auch unter dem (oft nicht recht zutreffenden) Begriff der Finanzierung „versicherfremder Leistungen“ diskutiert worden. Siehe zum Überblick Schmähl (1997b, 2002b, 2007b) sowie auch Kapitel 14 in diesem Band.

Beiträge, sondern durch Steuern finanziert werden. Die Beitragsfinanzierung sollte Instrument zur Finanzierung von Versicherungsleistungen sein. Eine nicht adäquate Finanzierungsstruktur begrenzt die Möglichkeit, eine steigende Abgabenquote durchzusetzen, was nicht zuletzt angesichts der demographischen Veränderungen von Bedeutung sein wird.

Gegen das Instrument der Beitragsfinanzierung wird häufig und insbesondere im Vergleich zur direkten Besteuerung eingewandt, daß hier eine Abgabe mit proportionalem Tarif erhoben werde, daß nur der Lohn (zum Teil bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze), nicht auch andere Einkünfte getroffen und zudem persönliche Umstände nicht berücksichtigt würden, was der (üblichen) Regel steuerlicher Lastverteilung nach der Leistungsfähigkeit widerspräche. Diese – vor allem im amerikanischen Schrifttum vielfach vertretene Auffassung – läßt aber den Charakter eines Sozialversicherungssystems mit einer Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung außer acht. Sofern die Sozialversicherungsansprüche entsprechend der individuellen Beitragszahlung differenziert sind, was zumeist nur bei monetären Transferzahlungen, dagegen kaum bei Realtransfers als zu rechtfertigend angesehen wird, verlieren die verteilungspolitischen Argumente gegen die Beitragsfinanzierung an Gewicht.

Eine Besonderheit der Finanzierung von SozA ergibt sich bei Sonderhaushalten dadurch, daß Änderungen der Wirtschafts- und Beschäftigtenstruktur zu Finanzierungsproblemen führen können, da sich das Verhältnis von Beitragszahlern zu Ausgabenempfängern immer weiter verschiebt (Beispiele: Landwirtschaft, Bergbau, aber auch bei getrennten Sozialversicherungseinrichtungen für Arbeiter und Angestellte). Hier werden Finanzausgleichsmaßnahmen nicht nur zwischen Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträgern, sondern auch zwischen Sozialversicherungsträgern notwendig, sofern – und dies ist in der Regel politisches Ziel – das Niveau der individuellen Ausgaben in den einzelnen Versicherungszweigen nicht oder nicht allzu stark voneinander abweichen soll.

Eine weitere Besonderheit ergibt sich aus der Art der zu finanzierenden Ausgaben dann, wenn zwischen individueller Beitragszahlung und individuellem Leistungsempfang größere Zeiträume liegen. Da die Beitragszahlung zu Ansprüchen auf spätere Transfers führt, sich in der Zwischenzeit aber die Relation zwischen Beitragszahlern und Ausgabenempfängern oder auch die ökonomischen Bedingungen beträchtlich verändert haben können, sind gerade im Bereich der sozialen Sicherung, insbesondere der Alterssicherung, langfristige Finanzbedarfsrechnungen erforderlich.

[…]

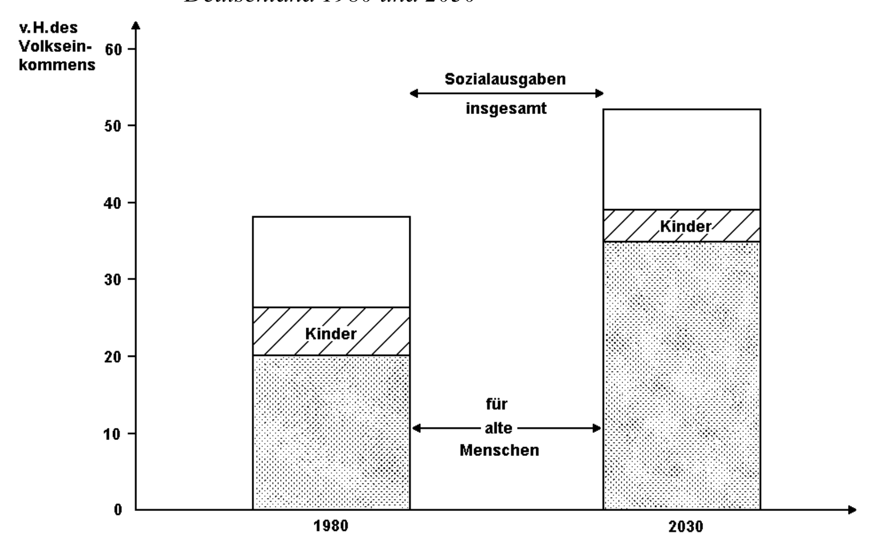
2.7 Ausblick

Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte war – zumindest in hochentwickelten Volkswirtschaften – gekennzeichnet durch eine beträchtliche absolute und relative Erhöhung von SozA, bedingt sowohl durch den Einbezug neuer Tatbestände, die Ausweitung des „geschützten" Personenkreises als auch durch Ausweitungen des Leistungskatalogs und durch Leistungsverbesserungen. Diese Entwicklung ging einher mit ausgabensteigernden Veränderungen in der Alters- und Beschäftigtenstruktur. Daraus resultierte ein deutlich gestiegener Finanzbedarf. Diese Veränderungen ebenso wie Verkürzungen der Arbeitszeit (vor allem auch der Lebensarbeitsphase durch längere Ausbildung und früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben) ließen die erforderlichen Abgabensätze deutlich steigen. Für die Zukunft ist in den meisten hochentwickelten Volkswirtschaften mit einer relativen Verringerung der Zahl derjenigen zu rechnen, die im erwerbsfähigen Alter stehen. Besonders ausgeprägt zeigt sich dies für die Bundesrepublik Deutschland (vgl. Übersicht 2.7), auch wenn Bevölkerungsvorausschätzungen häufig Musterbeispiele fehlerhafter Voraussagen sind.

Zur Illustration: Bliebe das in der Bundesrepublik Deutschland 1977 realisierte Niveau der SozA (in der Abgrenzung des Sozialbudgets und gemessen am Volkseinkommen) für die drei „Generationen" der Kinder/Jugendlichen, Erwerbstätigen und alten Menschen unverändert und würde zugleich die Bevölkerungsentwicklung so, wie sie Übersicht 2.7 zugrunde liegt, verlaufen, dann würden die Bevölkerungsstrukturänderungen zu einer deutlichen Erhöhung der Sozialausgabenquote führen – von knapp 40 v.H. im Jahre 1977, bezogen auf das Volkseinkommen, auf fast 52 v.H. im Jahre 2030. Gleichfalls würde sich die generationsspezifische SozA-Struktur erheblich verändern. Der Anteil der Ausgaben für alte Menschen an den SozA insgesamt stiege, so daß die Quote der SozA für alte Menschen im Jahre 2030 fast der heutigen gesamten Sozialausgabenquote entspräche (vgl. Übersicht 2.10). Auch wenn es sich hier nur um Modellbeispiele handelt, so deuten sie doch darauf hin, daß beträchtliche Finanzierungsprobleme zu erwarten sind, die sich noch verschärfen werden, wenn mit niedrigeren Einkommenszuwachsraten als bisher zu rechnen ist.

Die Erhöhung des Ausgabenvolumens war in vielen Ländern auch durch Ausweitung der Dynamisierung von Ausgabearten mitbedingt. Diese Dynamisierungstendenzen dürften auch in Zukunft andauern, wenngleich die jeweilige Bezugsgröße der Dynamisierung als Ansatzpunkt zu verlangsamtem Ausgabenanstieg benutzt werden dürfte (z.B. Orientierung an Netto- anstelle von Bruttolöhnen).

Übersicht 2.10: Anteil von Sozialausgaben am Volkseinkommen bei Änderung der Alterstruktur der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland 1980 und 2030



Quelle: Schmähl (1980f: 160). Sozialausgaben in der Abgrenzung des Sozialbudgets der Bundesregierung.

Die erwähnten Finanzierungsprobleme im Zusammenspiel von ökonomischen und demographischen Veränderungen könnten in der nächsten Zeit zu Versuchen führen (Ansätze zeigen sich in den USA), die Tendenz zum früheren Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu bremsen, vielleicht sogar teilweise umzukehren. Möglichkeiten des gleitenden Ausscheidens (durch Kombination von Teilzeitarbeit und Teilrente) könnten dabei an Bedeutung gewinnen. Anstöße für ein Überdenken der Gestaltung von Sozialausgabensystemen resultieren auch aus den veränderten Auffassungen über die Stellung der Frauen im Wirtschafts- und Gesellschaftssystem. Dies hat insbesondere Auswirkungen für Sozialversicherungssysteme.

Die Ausweitung von SozA-Programmen mit z.T. historisch gewachsenen Strukturen und ihre vielfältigen wechselseitigen Verzahnungen haben dazu geführt, daß sehr komplexe und wenig transparente Transfersysteme entstanden sind. Es verstärkt sich die Notwendigkeit der Abstimmung innerhalb und zwischen den Systemen, sowohl im Hinblick auf einen sozialen Tatbestand (wie z.B.

Alter), als auch hinsichtlich verschiedener sozialer Tatbestände, z.B. welches Absicherungsniveau bei Krankheit und Arbeitslosigkeit im Vergleich zu Unfall oder Alter realisiert werden soll. Die Abstimmung wird sich auch auf das Zusammenwirken von SozA und den Finanzierungsinstrumenten, insbesondere im Hinblick auf ihre Verteilungswirkungen zu erstrecken haben.

Kritik an Sozialausgabensystemen wird aus verschiedenen Richtungen vorgetragen; sie reicht vom Vorwurf der Unübersichtlichkeit bis hin zur These, daß ein „hypertrophierter" Sozialstaat die Eigeninitiative immer weiter lähme, Anspruchsdenken und Gefahren des Mißbrauchs fördere sowie immer weniger die Möglichkeit zuließe, eine Konzentration der begrenzten finanziellen Mittel auf solche Fälle und Problembereiche vorzunehmen, bei denen Hilfe am dringendsten erforderlich sei. Das vielfach geäußerte Unbehagen, das sich nicht zuletzt in steigenden Abgabewiderständen, zumal bei rückläufiger ökonomischer Entwicklung bemerkbar macht, wird vermehrt Bemühungen erfordern, um Sozialausgabensysteme den Betroffenen verständlich zu machen und hierdurch die Akzeptanz der Systeme zu sichern bzw. zu erhöhen. Verstärkt wird es auch notwendig werden zu präzisieren, was politisch angestrebt wird. In diesem Zusammenhang könnte es zu einem Überdenken des Ausmaßes der öffentlichen SozA für bestimmte soziale Tatbestände und zu Überlegungen kommen, ob und inwieweit eine Absicherung nicht verstärkt durch private Ausgaben erfolgen sollte.

3 Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System*

3.1 Bewirkt das Transfersystem in der Bundesrepublik nur eine Umverteilung von der „rechten in die linke Tasche"? – Zugleich Anmerkungen zur Aussagefähigkeit eines „Transfersaldos" und von „Belastungssprüngen"

Unter den Kritikpunkten am Transfer- bzw. Umverteilungssystem in der Bundesrepublik findet vielfach die Behauptung Beachtung, das Transfersystem führe weitgehend nur zu einer „Umverteilung von der rechten in die linke Tasche":[1] Auf der einen Seite werde genommen, auf der anderen gegeben, der Nettoeffekt sei nur gering. Dadurch werde das Transfervolumen gewaltig aufgebläht, Verwaltungskosten entstünden in überhöhtem Ausmaß und die Transparenz für die Betroffenen leide darunter.

Zur Überprüfung der Tatsache, ob das Transfervolumen unnötig aufgebläht ist, ob überflüssige Transfers und Transfervorgänge existieren, wird häufig auf sogenannte *Transfersalden* Bezug genommen. Der Transfersaldo stellt dabei eine Aufrechnung positiver (empfangener) und negativer (geleisteter) Transfers dar. Der Nettoeffekt, der sich aus der Saldierung ergibt, wird zum einen zur Kennzeichnung der *Umverteilungswirkung* verwendet. Diese *ex-post-Indikatorfunktion* des Saldos findet sich schon lange in der Literatur und ist als statistische Umschreibung eines Zustandes wenig umstritten.[2] Vielfach wird im Sinne einer Umverteilung von „Reich" zu „Arm" ein Verlauf der Transfersalden über die Einkommensklassen wie in Übersicht 3.1 erwartet: Der Saldo ist zunächst – bei geringerem Einkommen – positiv (d.h., es werden mehr Transferzahlungen empfangen als Abgaben geleistet), wird bei zunehmender Einkommenshöhe geringer und schließlich zunehmend negativ (d.h., es sind mehr Abgaben zu entrichten,

---

* Erstveröffentlichung: 1982 (siehe Schmähl 1982). Auszugsweiser Nachdruck der Abschnitte 5, 6 und 8.

[1] S. dazu den Titel der – auch in Buchform erschienenen – „Spiegel"-Serie von Renate Merklein (1980): Der Griff in die eigene Tasche.

[2] So verwendete beispielsweise Hensen (1955: 109) die Differenz zwischen direkten und indirekten Abgaben zur sozialen Sicherung sowie Sozialausgaben als Indikator für die „Nettoredistribution".

als Transferzahlungen empfangen werden). Zum anderen wird aber ein solcher Saldo von manchen Autoren als Indikator „überflüssiger Transfervorgänge“ und damit zugleich für „Rationalisierungsmöglichkeiten“ im Transfersystem verwendet. Der Transfersaldo wird somit zu einem Kriterium zur Beurteilung der „Effizienz“ verteilungspolitischer Maßnahmen, zu einem Anhaltspunkt für die Gestaltung verteilungspolitischer Maßnahmen.[3]

Übersicht 3.1: Bruttoeinkommen, Transfersaldo und verfügbares Einkommen

Quelle: Eigene Darstellung.

Diese *ex-ante-Funktion* war in der von der Bundesregierung 1977 eingesetzten Transfer-Enquête-Kommission[4] von Anfang an sehr umstritten.[5] Eine enge Verbindung besteht dabei zur Diskussion über sog. *„Belastungssprünge“*, d.h. zur Veränderung der marginalen Gesamtbelastung des Einkommens beispielsweise aus dem Zusammenwirken steigender Abgaben und sich verringernder, ab einer Grenze voll entfallender Transferzahlungen (Sparförderung, BAföG sind

---

[3] S. hierzu Krupp (1978) sowie Karrenberg et al. (1978).

[4] Die Kommission, die 7 Mitglieder hatte, legte nach einem Zwischenbericht 1979 zur Einkommenslage der Rentner im Juni 1981 ihren Schlussbericht vor.

[5] S. hierzu Winfried Schmähl (1983a).

hierfür besonders bekannte Beispiele).[6] Die Nichtbeachtung dieser Nettoeffekte – aus der Veränderung von Abgaben einerseits und Transferzahlungen andererseits, bei Steigerungen des am Markt erzielten Bruttoeinkommens – kann zu unerwünschten Situationen führen, insbesondere dann, wenn kaum noch Erhöhungen des verfügbaren Einkommens eintreten, ja im Extrem sogar das verfügbare Einkommen trotz steigenden Bruttoeinkommens gemindert wird. Es kommt in der Realität nicht zu einem kontinuierlichen Anstieg des verfügbaren Einkommens bei gleichzeitig steigendem Bruttoeinkommen, sondern dieser Verlauf kann Brüche und Sprünge aufweisen.[7] Befürchtet werden dann Auswirkungen auf die Leistungsbereitschaft. Diese geringe Beachtung des Zusammenwirkens der verschiedenen Elemente des Transfersystems war einer der wichtigen Gründe für die Einsetzung der Kommission.

Ein anderer Berührungspunkt der „Saldendiskussion" besteht mit *„integrierten Steuer-Transfer-Tarifen"*, die z.T. in der finanzwissenschaftlichen Literatur befürwortet werden. Dabei handelt es sich um Tarife, die faktisch nur noch den Saldo aus positiven und negativen Transfers ausweisen. lm Extrem läuft dies z.B. auf Vorschläge zu einer negativen Einkommensteuer hinaus, bei der bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe Nettotransfers empfangen werden, dann aber Nettotransfers zu leisten sind (vgl. wiederum Übersicht 3.1).[8] In der Bundesrepublik wurde ein u.a. hinsichtlich der Transferarten noch weiter gefaßter Vorschlag unter dem Stichwort der „Staatsbürgersteuer" vorgelegt.[9] All diesen Überlegungen liegt also in erster Linie der *Saldo* zugrunde, nicht das Volumen positiver und negativer Transfers oder die Struktur der Transfers nach unterschiedlichen Arten.

Um meine Zurückhaltung bei der Verwendung von Transfersalden, insbesondere als Beurteilungskriterium für verteilungspolitische Maßnahmen besser erläutern zu können, ist ein Blick auf empirische Angaben über das Zusammentreffen positiver und negativer Transfers bei einzelnen Haushalten hilfreich. Diese Angaben wurden von der Kommission auf der Grundlage der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1973 vorgelegt. Die einzelnen in der Stichprobe enthaltenen Haushalte wurden dabei jeweils danach klassifiziert, wie hoch der Saldo aus positiven und negativen Transfers ist und in welchem Verhältnis positive und negative Transfers zueinander stehen. Dabei ergibt sich hier der individuelle (Haushalts-)Transfersaldo als Differenz aus Lohn- und Einkommensteuer

6 S. Zeppernick (1974), Sarrazin (1976) und die darauf folgende Replik von Zeppernick (1977). S. umfassender hierzu auch Zeppernick (1978a).

7 Das Problem wurde und wird nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland diskutiert. S. für die Niederlande z.B. Drees (1980).

8 S. zum Überblick Koch (1981). Für eine ausführlichere Darstellung Almsick (1981).

9 Engels et al. (1973).

und dem Arbeitnehmeranteil an Sozialversicherungsbeiträgen einerseits und monetären Transferzahlungen der Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger andererseits. Damit blieben ausgeschaltet

- indirekte Steuern,
- der Arbeitgeberanteil an Sozialversicherungsbeiträgen und
- solche Transfers, die nicht monetäre Transferzahlungen darstellen (insbesondere also Realtransfers).

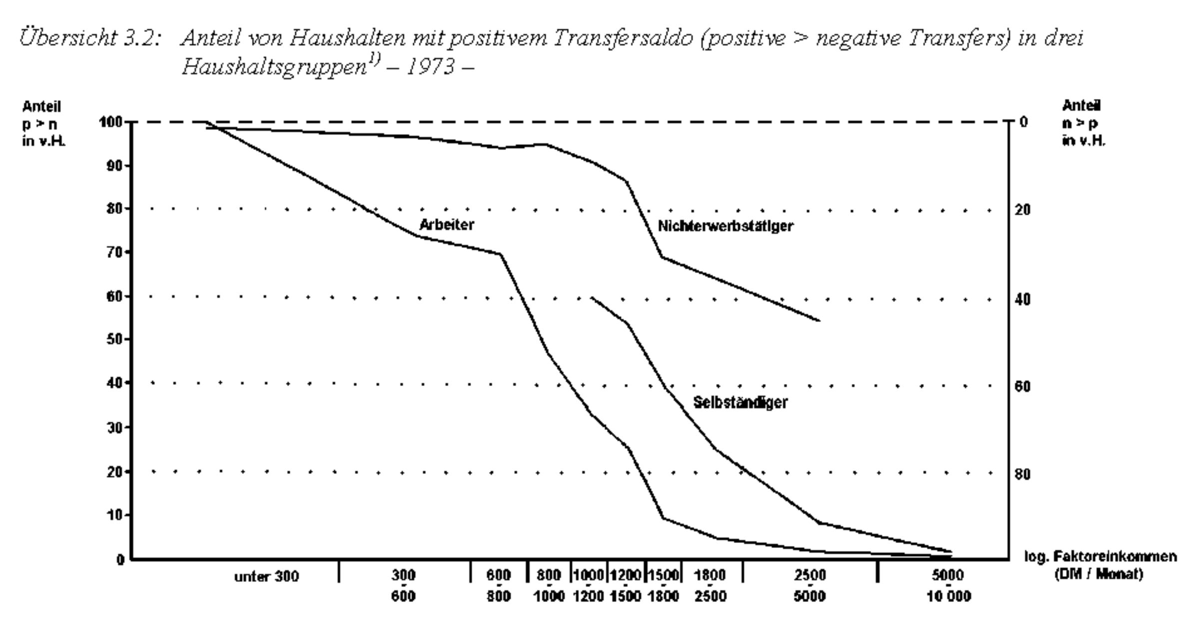
Die Mikroanalyse von Haushalts-Transfersalden zeigt kein durchgängiges Bild derart, daß bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe ein positiver, dann ein negativer Saldo eintritt, sondern in allen Einkommensklassen bestehen unterschiedliche Mischungsverhältnisse.

In Übersicht 3.2 sind für drei Haushaltsgruppen empirische Informationen darüber abgetragen, wie hoch der Anteil der Haushalte jeweils ist, bei dem die positiven (empfangenen) Transfers die negativen (geleisteten) Transfers übersteigen und umgekehrt. Übersicht 3.3 gibt zusätzliche numerische Informationen. Bei gleicher Höhe des Brutto-Markt-(Faktor-)Einkommens erhielt (1973) stets ein größerer Anteil von Selbständigen im Vergleich zu Arbeiterhaushalten mehr positive als negative Transfers, wies also einen positiven Transfersaldo auf. So erhielten z.B. im Einkommensbereich zwischen 1800 und 2500 DM monatlich rund 26 v.H. der Selbständigen, aber nur 5 1/2 v.H. der Arbeiterhaushalte mehr positive Transfers, als sie an negativen Transfers zu leisten hatten.[10] Auf den ersten Blick scheint dies eine paradoxe, ja fast perverse Umverteilungssituation zu signalisieren. Die Erklärung dafür ist aber z.T. sehr einfach: Selbständigen-Haushalte zahlen im Vergleich zu Arbeiter-Haushalten in geringerem Maße Pflichtbeiträge zur Sozialversicherung, entrichten folglich weniger Abgaben. Andere Gründe dürften auf der Haushaltsstruktur beruhen (Haushalte von Selbständigen sind im Schnitt größer als die von Unselbständigen).[11]

[10] Auch bezogen auf die empfangenen Transfers hatten stets die Selbständigen-Haushalte weniger an Abgaben als die Arbeiterhaushalte zu entrichten; s. jeweils die 2. Spalte in Übersicht 3.3.

[11] Übersicht 3.3 zeigt aber noch mehr: Während für die Haushalte, bei denen die positiven die negativen Transfers übersteigen, durchgängig festzustellen ist, daß der Anteil der Abgaben an den empfangenen Transfers mit steigendem Faktoreinkommen erwartungsgemäß zunimmt, ist für die Haushalte, bei denen die negativen Transfers die positiven übersteigen (die also einen negativen Transfersaldo haben) nicht durchgehend festzustellen, daß der Anteil der positiven gemessen an den negativen Transfers zurückgeht. Auch hierfür dürfte die Haushaltsstruktur eine wichtige Rolle spielen, sind doch in einer Einkommensklasse jeweils Haushalte ganz unterschiedlicher Größe und Zusammensetzung zusammengefaßt.

Übersicht 3.2: Anteil von Haushalten mit positivem Transfersaldo (positive > negative Transfers) in drei Haushaltsgruppen[1)] – 1973 –



Quelle: Eigene Darstellung.

Übersicht 3.3: Positive und negative Transfers innerhalb deutscher Privathaushalte nach Faktoreinkommensklasse und sozialer Stellung des Haushaltsvorstandes im Jahre 1973

Faktoreinkommen von … bis unter … DM/Monat	Selbständige[1]				Arbeiter				Nichterwerbstätige			
	P>N[2]	N/P[3]	N>P[4]	P/N[5]	P>N[2]	N/P[3]	N>P[4]	P/N[5]	P>N[2]	N/P[3]	N>P[4]	P/N[5]
						v.H.						
unter 300	/	/	/	/	100,0	3,0	0	0	98,8	1,5	1,2	0
300-600	/	/	/	/	73,8	17,3	26,2	9,9	96,6	5,1	3,4	11,8
600-800	/	/	/	/	70,1	33,2	29,9	17,1	94,7	10,8	5,3	11,3
800-1000	/	/	/	/	47,1	41,6	52,9	17,4	95,0	16,9	5,0	8,0
1000-1200	61,0	12,0	39,0	0	34,5	46,7	65,5	17,4	91,3	24,3	8,7	36,8
1200-1500	54,2	31,9	45,8	6,1	26,0	58,5	74,0	18,2	86,7	32,8	13,3	31,6
1500-1800	40,2	30,3	59,8	8,4	9,8	59,2	90,2	17,0	69,3	42,0	30,7	45,3
1800-2500	25,8	36,8	74,2	8,5	5,4	64,8	94,6	12,3	64,9	47,6	35,1	44,4
2500-5000	9,0	45,5	91,0	8,4	2,4	66,7	97,6	9,6	55,0	55,5	45,0	40,0
5000-10.000	2,6	53,8	97,4	5,4	1,9	89,5	98,1	7,6	/	/	/	/
10.000 u.m.	0,4	50,0	99,6	2,0	/	/	/	/	/	/	/	/
Alle Klassen	14,3	33,6	85,7	6,9	9,1	50,5	90,9	12,0	95,0	6,2	5,0	30,0

1) ohne Haushalte von Landwirten.
2) Haushalte, deren positive Transfers größer sind als ihre negativen Transfers, in v.H. der jeweiligen Gruppe.
3) Negative Transfers in v.H. der positiven Transfers, falls die positiven Transfers größer sind als die negativen.
4) Haushalte, deren negative Transfers größer als ihre positiven Transfers sind, in v.H. der jeweiligen Gruppe.
5) Positive Transfers in v.H. der negativen Transfers, falls die negativen Transfers größer sind als die positiven.

Quelle: Transfer-Enquête-Kommission (1981: 145), ergänzt um die jeweils dritte Spalte.

Auch steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten können eine Rolle spielen. Darüber hinaus sind die unterschiedlichen Einkommensbegriffe zu beachten. So sind in den Faktoreinkommen der Arbeitnehmerhaushalte die Werbungskosten noch enthalten, während sie bei Selbständigen über die Betriebsausgaben schon abgezogen sind. Diese verschiedenen Faktoren wären zu quantifizieren, wenn man z.B. die Feststellung beurteilen will, daß über 14 v.H. aller hier erfaßten Selbständigen-Haushalte mehr positive als negative Transfers aufwiesen, während für Beamte, Arbeiter und Angestellte die Prozentsätze deutlich niedriger lagen.

Für die Nichterwerbstätigen-Haushalte ist darüber hinaus die Aufgliederung nach der Höhe des Faktoreinkommens nicht besonders aussagekräftig, sind doch Nichterwerbstätigen-Haushalte gerade dadurch charakterisiert, daß zumindest der Haushaltsvorstand überwiegend von anderen Einkünften als gerade von Erwerbseinkünften (die größtenteils aber Faktoreinkünfte darstellen) lebt. Dennoch zeigt sich auch hier, daß beispielsweise 45 v.H. der Nichterwerbstätigen-Haushalte im Einkommensbereich zwischen 2500 und 5000 DM mehr negative als positive Transfers aufwiesen. Dies ist ein Indiz für die Heterogenität des hier erfaßten Personenkreises. Verteilungspolitisch kann man m.E. mit solchen Angaben wenig anfangen.[12]

Für die Aussagefähigkeit von Transfersalden sind aber noch verschiedene weitere Aspekte zu beachten: Art und Höhe der Transfersalden werden offenbar stark von der Haushaltszusammensetzung beeinflußt. Wenn beispielsweise eine ältere verwitwete Frau bei ihren erwerbstätigen Kindern lebt und Rente erhält, so werden in diesem Erwerbstätigen-Haushalt u.U. positive Transfers in beträchtlicher Höhe auftreten. Ist in einem solchen Fall eine Saldierung sinnvoll und, wenn ja, für welche Frage?

Besonders hervorzuheben ist m.E., daß Transfers sehr unterschiedlicher Art und unterschiedlicher Funktion saldiert werden. Geht man davon aus, daß Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung zumindest in beträchtlichem Umfang eine zeitliche Verlagerung von Einkommensteilen von der Erwerbs- auf die Altersphase darstellen, kann dies dann sinnvollerweise mit solchen Transfers saldiert werden, die gezielt die Einkommenssituation nur in der jeweils laufenden Periode gestalten sollen (wie Wohngeld oder Kindergeld)?[13]

---

[12] Die Gruppe der Nichterwerbstätigen ist – will man aussagefähige verteilungspolitische Informationen erhalten – weiter aufzugliedern, lebten doch beispielsweise 1973 rd. 15 v.H. aller Nichterwerbstätigen-Haushalte nicht überwiegend von Renten und/oder Pensionen, sondern von Einkünften aus unselbständiger Arbeit (10 v.H.) bzw. von Einkünften aus Unternehmertätigkeit und Vermögen (rd. 5 v.H.). S. hierzu Klanberg und Schmähl (1980). Zudem sind Rentner- und Pensionärs-Haushalte allein schon angesichts der unterschiedlichen steuerlichen Belastung von Renten und Pensionen zu trennen.

[13] Dies berührt zugleich die Frage, ob Transfersalden für Personen oder für Haushalte berechnet werden sollten. Eine generelle Antwort dürfte kaum möglich sein, da manche Transfers als Be-

Mit unterschiedlichen Transfers werden vielfach unterschiedliche Ziele verfolgt. Eine Saldierung kann nur etwas über die Gestaltung der Einkommensverteilung bzw. die Art der Einkommensumverteilung in *einer* Periode aussagen. Der Aspekt der *intertemporalen* Umverteilung bleibt dabei völlig ausgeblendet. Zudem können unterschiedliche Transfers auch unterschiedliche Reaktionen hervorrufen[14] oder gar bezwecken (Beispiel Sparförderung). Die Saldierung verdeckt wiederum wichtige Unterschiede. Auf Möglichkeiten, Transfersalden durch stärkere Disaggregation ggf. aussagefähiger zu gestalten, kann ich hier nicht eingehen.[15]

Das Zusammentreffen positiver und negativer Transfers in einem Haushalt oder bei einer Person sagt „nur wenig über die Berechtigung und Effizienz der verschiedenen Transfers“[16] aus, denn ob ein Haushalt in einer Periode sowohl negative als auch positive Transfers erhält, hängt nicht zuletzt davon ab, welche Ziele mit den Transfers angestrebt werden. Da in der Bundesrepublik allein schon im Verteilungsbereich ein mehrdimensionales Zielsystem existiert, ist folglich allein aus dem Zusammentreffen positiver und negativer Transfers bei einem Haushalt kaum etwas über die Berechtigung dieser Tatsache abzuleiten. „Es bedarf einer Überprüfung jeder einzelnen Transferart, wobei neben dem Zielerreichungsgrad die Form der Transfergewährung, die Rückwirkungen auf das Verhalten der Transferempfänger und die Höhe der anfallenden Verwaltungskosten beachtet werden müssen“.[17]

Die Kommission hat angesichts dieser Auffassung auch nur ein Beispiel angeführt, für das sie eine Zusammenfassung verschiedener Transfers empfiehlt: Das heutige Kindergeld könnte durch einen Abzug von der *Steuerschuld* ersetzt werden (bzw. wenn keine Steuerschuld besteht oder diese geringer ist als das Kindergeld, wäre der entsprechende Betrag auszuzahlen). Dies würde aber nicht die Wiedereinführung einkommensabhängiger Kinderfreibeträge, die die steuerliche Bemessungsgrundlage mindern, bedeuten. Mit einer solchen Zusammenfassung würde die Summe der positiven und der negativen Transfers (die

---

zugseinheit die Familie oder den Haushalt besitzen (wie beispielsweise Kindergeld, BAföG oder Wohngeld, aber auch in gewissem Sinne die Sozialhilfe und die Einkommensteuer – man denke z.B. an das Ehegattensplitting), während Sozialversicherungsbeiträge generell und auch Sozialversicherungsleistungen zum großen Teil individualbezogen sind.

[14] Hinsichtlich der Einkommensverwendung sei an die ausgedehnte Diskussion über Auswirkungen der Rentenversicherung auf die private Ersparnisbildung erinnert. S. zum Überblick hierzu Schmähl (1980a); SIEHE KAPITEL 11 IN DIESEM BAND.

[15] S. für einige Anregungen Schmähl (1983a). Ähnlich auch Klanberg, der betont, daß für eine Forschungsstrategie, die auf Transfersalden ausgerichtet ist, „[…] ein relativ hoher Disaggregationsgrad, und zwar sowohl hinsichtlich der untersuchten Transferarten als auch der personellen Empfängereinheit“ notwendig ist. Klanberg (1982: 137).

[16] Transfer-Enquête-Kommission (1981), Ziffer 204.

[17] Ebd.

1975 bei Abschaffung der Kinderfreibeträge deutlich erhöht wurde, da implizite in explizite Transfers – d.h. Steuervergünstigungen („tax expenditures“) in Transferzahlungen – umgewandelt wurden) etwa im gleichen Betrag reduziert, also das Transfervolumen vermindert, während sich für die einzelnen Haushalte faktisch keine einkommensmäßigen Veränderungen ergäben. Der Verwaltungsaufwand könnte eventuell vermindert werden, wenn die Zahlung von Kindergeld nicht mehr Aufgabe der Arbeitsverwaltung wäre.[18]

Auch bei der Beurteilung von „Sprüngen“ in der Abgabenbelastung und im Verlauf des verfügbaren Einkommens ist gleichfalls zu beachten, daß wiederum verschiedene, u.U. auch konkurrierende Zielsetzungen für diesen Befund maßgebend sein können. Die Forderung nach einem möglichst gleichmäßigen, sprungfreien Ansteigen des verfügbaren Einkommens bei steigendem Bruttoeinkommen ist wiederum nur auf ein Ziel, die interpersonelle Umverteilung bzw. die Gestaltung der Einkommensverteilung *in einer Periode* ausgerichtet.

Wenn unterschiedliche verteilungspolitische Ziele verfolgt werden, so beispielsweise auch eine intertemporale Einkommensumverteilung im Rahmen des Rentenversicherungssystems, so kann nicht notwendigerweise das Postulat aufgestellt werden, daß Abgaben und Transferzahlungen so aufeinander abgestimmt werden müßten, daß die Kurve verfügbarer Einkommen sprunglos verläuft. Allerdings ist das Ausmaß der Sprünge zu beachten.

Auf die empirische Untersuchung der Frage, in welchem Ausmaß und bei welchen Gruppen Belastungssprünge auftreten, kann ich hier nicht eingehen. Die von der Kommission hierzu geprüften Unterlagen lassen zumindest beträchtliche Zweifel an der Aussagekraft von Modellfällen aufkommen, mit denen zumeist in diesem Zusammenhang argumentiert wird. Zudem ist das bisher zur Überprüfung solcher „Sprungphänomene“ verwendete methodische Vorgehen m.E. insofern unzulänglich, als allein Querschnittsinformationen, d.h. Angaben für ein einzelnes Jahr, verwendet werden. Um die Realität möglichst zutreffend abzubilden – und damit auch zu möglichst realitätsbezogenen Aussagen zu gelangen –, ist m.E. eine Längsschnittsbetrachtung erforderlich. Bei ihr sind neben den Zuwachsraten des Bruttoeinkommens auch die Veränderungen z.B. von Beitragssätzen, Beitragsbemessungsgrenzen, Einkommensgrenzen von einem Jahr zum anderen zu berücksichtigen. Es ist unzulänglich – geschieht aber in aller Regel –, bei gegebenen institutionellen Bedingungen alternative Werte für das Bruttoein-

[18] Außerdem würde „[...] durch den Abzug von der Steuerschuld [...] zum Ausdruck gebracht [...], daß im Kindergeld auch die geringere steuerliche Leistungsfähigkeit der Familie mit Kindern Berücksichtigung findet“. Transfer-Enquête-Kommission (1981), Ziff. 205. Allerdings – darauf weist die Kommission auch hin – könnte die Situation eintreten, daß der Abzug von der Steuerschuld dann den Empfängern nicht in gleichem Maße bewußt wird wie die gegenwärtige Auszahlung eines Kindergeldes.

kommen zugrunde zu legen, um so einen Verlauf des verfügbaren Einkommens bei steigendem Bruttoeinkommen und gegebenen Abgaberegelungen auf fiktive Weise zu errechnen.[19]

Zusammenfassend kann m.E. festgehalten werden: Die von der Kommission vorgelegten empirischen Angaben stützen nicht die These der Umverteilung von der „rechten in die linke Tasche", zumal dann nicht, wenn auch die unterschiedliche Aufgabenstellung von Transfers beachtet wird. Aufgrund dieser Feststellung verwundert es dann umso mehr, wenn Wolfram Engels nach Vorlage des Berichts der Kommission und unter ausdrücklicher Bezugnahme auf Ergebnisse der Kommission schreibt: „Die meisten Unterstützungen zahlen die Geförderten aus eigener Tasche – nicht ohne daß der Staat einen gehörigen Schnitt dabei gemacht hätte. Es werden gewaltige Mittel mit geringem Verteilungseffekt, jedoch unter beträchtlichen Verwaltungskosten bewegt."[20] Aussagen hierzu sollten m.E. auf differenzierteren Analysen beruhen. Sie werden dann i.d.R. auch differenzierter sein.

Das Saldenkonzept und die Tatsache des Zusammentreffens von positiven und negativen Transfers bei einer Empfängereinheit sagen nichts darüber aus, ob „überflüssige" Transfervorgänge erfolgen. Zudem wird durch das Ermitteln von Transfersalden allein etwas über den sich in einer Periode ergebenden einkommensmäßigen Nettoeffekt für die Einkommensempfänger ausgesagt. Dies mag in gewisser Hinsicht von Interesse sein. Allerdings legt die Verwendung von Transfersalden m.E. allzu leicht eine einseitige Interpretation des gesamten Transfersystems nahe, als ob es mehr oder minder ausschließlich um die Gestaltung der Einkommensverteilung *in einer Periode* gehe. Damit wird von den wichtigen intertemporalen Gesichtspunkten abstrahiert, die gerade für die verteilungspolitische Ausgestaltung der Sozialversicherung von großer Bedeutung sind. Die Ablehnung von Transfersalden zur Beurteilung des Transfersystems oder einzelner Transfervorgänge bedeutet jedoch nicht, daß eine Zusammenschau der verschiedenen Transferaktivitäten, eine Abstimmung verschiedener Aktivitäten überflüssig ist, ganz im Gegenteil. Nur hilft das Konzept des Transfersaldos hierbei kaum weiter.

3.2 Versicherungssystem und Steuer-Transfer-System als Grundtypen sozialer Sicherungssysteme

Sowohl das Konzept des Transfersaldos als auch die Frage nach Belastungssprüngen und die Suche nach einheitlichen, integrierten Steuer-Transfer-

[19] S. dazu Schmähl (1981b), insbes. S. 623 ff.
[20] Engels (1982: 119 f.).

Tarifen[21] sind – wie gezeigt wurde – primär auf die interpersonelle Einkommensumverteilung, die Gestaltung der Einkommensverteilung in einer Periode – i.d.R. eines Jahres – ausgerichtet. Die darin zum Ausdruck kommende Sicht ist für die Gestaltung des sozialen Sicherungssystems in der Bundesrepublik aber einseitig, bleiben doch z.B. Fragen der Gestaltung des Einkommens in verschiedenen Phasen des individuellen Lebensablaufs unbeachtet. Die ihnen zugrundeliegenden Betrachtungsweisen, die auf eine Periode gerichtete Querschnitts-, im Vergleich zu einer Längsschnittsbetrachtung, sind auch für andere Fragestellungen von Bedeutung. Mit diesen Betrachtungsweisen stehen zwei Grundtypen sozialer Systeme in enger Verbindung, deren Unterscheidung m.E. für die Gestaltung und weitere Entwicklung sozialer Sicherungssysteme wichtig ist. Ihnen liegen wiederum bestimmte verteilungspolitische Zielvorstellungen zugrunde. Zunächst einige Hinweise zur Charakterisierung dieser Grundtypen.[22]

Versicherungssysteme sind durch eine *Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung* gekennzeichnet. Zwar ist in den verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung in der Bundesrepublik das versicherungsmäßige Äquivalenzprinzip in der Regel nur in begrenztem Maße verwirklicht. Dennoch besteht jeweils eine spezifische Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung dadurch, daß mit Beiträgen Ansprüche auf spezifische Gegenleistungen erworben werden, was durch Steuern ex definitione nicht geschieht.[23]

Ein Musterbeispiel dafür, und hierauf werden sich auch einige der folgenden Ausführungen beziehen, stellen die Renten im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung dar: Höhe und Anzahl der individuellen Beiträge bestimmen zwar nicht die absolute Höhe der individuellen Rente, wohl aber ihre Relation zu anderen Renten. Durch die gesetzliche Rentenversicherung wird im Ausmaß der Gültigkeit eines Äquivalenzprinzips eine intertemporale Einkommensumverteilung (eine Umverteilung von Einkommensteilen im Lebensablauf) realisiert. Dieses Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis entspricht dem Grundgedanken eines marktwirtschaftlichen Tauschprinzips.[24] Vom Grundgedanken her wird durch die Rentenformel die sich aus dem Marktprozeß ergebende Einkommens- (genauer: Lohn-)verteilung auf die Altersphase übertragen.[25] Allerdings gibt es

---

[21] S. hierzu u.a. Zeppernick (1978b: 5).
[22] S. Schmähl (1981a: 652).
[23] Eine breit angelegte interdisziplinär orientierte Darstellung von sozialen Sicherungssystemen unter dem Gesichtspunkt des Leistungs-Gegenleistungs-Gedankens findet sich bei Wyne (1980).
[24] S. hierzu – wenn auch nicht terminologisch voll übereinstimmend – Münnich (1980).
[25] Es ist aber nicht allein die relative Lohnposition in einer Periode für die relative Rentenhöhe maßgebend, sondern ein über die Gesamtzeit des aktiven Versichertenlebens sich ergebender Mittelwert. S. zur Leistungsgestaltung, insbesondere zur Rentenformel der gesetzlichen Rentenversicherung Schmähl (1977a), Kapitel III. Für einen kurzgefaßten Überblick über die Struktur des Systems der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik s. ders. (1979a).

z.T. gewichtige Ausnahmen davon, was jedoch zu Konsequenzen hinsichtlich der adäquaten Art der Finanzierung führt. Darauf gehe ich weiter unten ein.

Alterssicherung als reines Versicherungssystem besteht aus einer Kombination von Sparen bzw. Entsparen (einschließlich Verzinsung) und Risikoausgleich. Dieses findet seinen Ausdruck im versicherungstechnischen Äquivalenzprinzip.

Dem Äquivalenzprinzip liegt als spezifische verteilungspolitische Zielvorstellung die intertemporale Einkommensumverteilung zugrunde, während interpersonelle Umverteilungsvorgänge nicht bewirkt werden sollen.[26] Allerdings muß erwähnt werden, daß bislang noch keine allgemein oder zumindest überwiegend akzeptierte Konvention darüber besteht, wie Äquivalenz definiert werden soll. Um dieses Prinzip für verteilungspolitische Handlungsanweisungen nutzbar zu machen, bedarf es jedoch bestimmter Konventionen.[27] Denn was ist im konkreten Fall noch Risikoausgleich, was aber schon interpersonelle Umverteilung? Sind beispielsweise die Verteilungseffekte, die durch einen einheitlichen Beitragssatz trotz unterschiedlicher beruflicher Tätigkeit, trotz unterschiedlich hoher durchschnittlicher Lebenserwartung und Krankheitsanfälligkeit von Männern und Frauen bewirkt werden, noch Risikoausgleich? Auch der Streit darüber, ob Hinterbliebenenrenten noch als Versicherungsleistung angesehen werden können, macht einige der hier liegenden Schwierigkeiten deutlich und damit zugleich die Notwendigkeit, sich auf Konventionen zu einigen.

Unabhängig von allen spezifischen Ausformungen eines solchen Prinzips scheint mir die zugrunde liegende Betrachtungsweise doch deutlich von der unterschieden zu sein, die für ein *Steuer-Transfer-System* charakteristisch ist: In seinem Zentrum steht die interpersonelle oder intergenerationale Umverteilung innerhalb einer Periode. Ein Vorleistungsbezug ist – wenn überhaupt – nur schwach ausgeprägt. In einem Steuer-Transfer-System werden die Abgaben nach bestimmten Gesichtspunkten – in der Regel der steuerlichen Leistungsfähigkeit oder ähnlichen Kriterien – erhoben, während die Transfers nach anderen Kriterien, z.B. dem individuellen Bedarf, gewährt werden.

Während einem Versicherungssystem durch die zeitliche Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung auch eine Längsschnittsbetrachtung zugrunde liegt – was insbesondere im Bereich der Alterssicherung deutlich wird –, dominiert in einem Steuer-Transfer-System die Querschnittsbetrachtung und mit ihr die Gestaltung der Einkommensverteilung in einer Periode. In Übersicht 3.4 sind einige Unterscheidungsmerkmale zwischen Versicherungs- und Steuer-Transfer-Systemen gegenübergestellt.

---

[26] Für eine genauere Darstellung der verschiedenen Formen der Einkommensumverteilung s. Schmähl (1977a), Kapitel I, sowie ders. (1980c).

[27] S. hierzu Schmähl (1981c). S. ferner Thullen (1981 und 1982).

Sozialversicherungen stellen in der Regel eine Mischung aus beiden Systemtypen und den ihnen zugrundeliegenden verteilungspolitischen Zielvorstellungen dar. Das jeweilige Mischungsverhältnis der beiden Systemtypen ist mitentscheidend für die konkrete Form sozialer Sicherungssysteme. IN DEM – HIER NICHT ABGEDRUCKTEN – NACHFOLGENDEN ABSCHNITT DES BEITRAGS WIRD zu zeigen versucht, daß die beiden unterschiedenen Betrachtungsweisen zu einer unterschiedlichen Beurteilung einzelner Maßnahmen führen können und folglich auch zu unterschiedlichen Empfehlungen über Maßnahmen. Daraus ergibt sich auch die Bedeutung für die zukünftige Entwicklung, was ich vor allem im Zusammenhang mit dem Alterssicherungssystem erörtern werde. Dabei soll eingegangen werden auf

– die Art der steuerlichen Behandlung von Renten und Pensionen,
– die Frage, mit Hilfe welcher Finanzierungsarten Ausgaben im Bereich der Rentenversicherung gedeckt werden sollen (also was durch Beiträge und was über den Bundeszuschuß finanziert werden soll),
– die Beurteilung einer Umbasierung des Arbeitgeberanteils, d.h. seine Lösung vom versicherungspflichtigen Lohn und die Koppelung an eine andere Bemessungsgrundlage, wie z.B. die Wertschöpfung,
– die Notwendigkeit der Abstimmung zwischen Beiträgen und Steuern,
– die Beurteilung der Beitragsfinanzierung (insbesondere ihrer Regressivität),
– die Beurteilung einer Differenzierung von Beiträgen und/oder Renten nach der Kinderzahl sowie
– die Bedeutung für das Ausmaß der jeweiligen Widerstände gegen Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.

Damit verbunden sind

– das Ausmaß der Eingriffs- und Gestaltungsmöglichkeiten des Gesetzgebers im sozialen Sicherungssystem,
– das Ausmaß eines Besitzstandsschutzes sowie – mit diesen Aspekten wiederum verknüpft –
– das subjektive Sicherheitsgefühl, das Vertrauen in das soziale Sicherungssystem.

Übersicht 3.4: Wichtige Unterscheidungsmerkmale von Versicherungs- und Steuer-Transfer-Systemen im Bereich der sozialen Sicherung

Unterscheidungs-Merkmal	Versicherungs-System	Steuer-Transfer-System
Verteilungspolitische Zielsetzung es dominiert	intertemporale Einkommensumverteilung	interpersonelle Einkommensumverteilung
Vorleistungsbezug der Leistungen	ja	nein
Betrachtungsweise es dominiert	Längsschnittsbetrachtung	Querschnittsbetrachtung (nur eine Periode)

Quelle: Eigene Darstellung.

[…]

3.3 Aspekte, die für die weitere Entwicklung der sozialen Sicherung Beachtung verdienen

Abschließend möchte ich auf einige Gesichtspunkte hinweisen, die mir im Zusammenhang mit der weiteren Entwicklung des sozialen Sicherungs- und allgemein des Transfersystems beachtenswert erscheinen.

In einer Zeit, in der Unsicherheit über die weitere Entwicklung – sei es im wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder im außenpolitischen Bereich – ein lange nicht gekanntes Ausmaß erreicht hat, ökonomische und demographische Strukturwandlungen die Wirtschafts- und Sozialpolitik vor vielgestaltige Aufgaben stellen, hilft kein kurzatmiges, nur die augenblickliche Situation berücksichtigendes Agieren. Dies würde zudem die subjektive Unsicherheit der Bürger eher erhöhen. Es gilt, die Systeme der sozialen Sicherung an veränderte Bedingungen so anzupassen, daß sie die ihnen zugedachten Aufgaben kontinuierlich erfüllen können, ohne daß stets neue Veränderungen der institutionellen Regelungen erforderlich sind. Dies ist besonders wichtig und offenkundig für einen Bereich der sozialen Sicherung, der langfristig orientiert ist: die soziale Alterssicherung. Dabei sind die Auswirkungen der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme auf die ökonomischen und gesellschaftlichen Verhältnisse selbst mit zu berücksichtigen.

Dies ist angesichts der einzel- und gesamtwirtschaftlichen Bedeutung sowie der Tatsache, daß nahezu die gesamte Bevölkerung von diesen Institutionen erfaßt wird, unabdingbar.

Eine zentrale Voraussetzung für jede rationale Gestaltung des Transfersystems ist die Klärung der für erstrebenswert angesehenen Zielsetzungen. So ist beispielsweise zu klären, welches operational definierte Absicherungsniveau für einzelne soziale Tatbestände – z.B. Alter – erwünscht ist und in welchem Maße es durch staatliche Maßnahmen sichergestellt werden soll bzw. in welchem Maße die Bürger auf private Vorsorge – ggf. durch Anreize gefördert – verwiesen werden. U.a. hierin konkretisiert sich das Verhältnis allgemeiner – sonst weitgehend inhaltsleerer – „Werte" wie Freiheit und Sicherheit.[28] Ohne Klärung dessen, was angestrebt wird, sind weder Maßnahmen „gezielt" auszuwählen, noch ihre Wirkungen zu beurteilen, d.h. eine Erfolgskontrolle durchzuführen.

Dabei geht es nicht allein um das Klären der Ziele – z.B. eines Absicherungsniveaus – innerhalb *eines* sozialen Tatbestandes, sondern auch im Verhältnis *verschiedener sozialer Tatbestände zueinander*. Wie soll beispielsweise das Absicherungsniveau bei vorübergehendem Einkommensausfall (Krankheit, Arbeitslosigkeit) im Verhältnis zu längerfristigem oder dauerhaftem Einkommensverlust (Invalidität aufgrund unterschiedlicher Ursachen und Alter) sein? Notwendig ist hierbei, Vorstellungen über die durch verteilungspolitische Maßnahmen gewollte Gestaltung des Lebenseinkommensverlaufes zu präzisieren.

Entscheidungen über Art und Ausmaß der sozialen Sicherung und ihrer Finanzierung erfordern stets ein Ausbalancieren der damit verbundenen Effekte im Hinblick auf die in einer Gesellschaft jeweils für erstrebenswert angesehenen Ziele. Die Ausrichtung auf ein umfassendes wirtschafts- und sozialpolitisches Zielsystem stellt allerdings erhebliche Anforderungen an die Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung, müssen doch dabei nicht nur die hauptsächlich anvisierten Wirkungen beachtet werden, sondern zugleich auch die Auswirkungen auf andere Zielsetzungen.[29] Allerdings zeigen sich im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik mannigfache Beispiele dafür, daß eindimensiona-

---

[28] Versuche zur Operationalisierung verteilungspolitischer Zielvorstellungen am Beispiel der Alterssicherung finden sich bei Schmähl (1977a), Kap. I, weiterentwickelt in ders. (1980b); SIEHE KAPITEL 5 IN DIESEM BAND. Ein knapper Überblick ist enthalten in Schmähl (1981a).

[29] So entspricht es offenbar dem menschlichen Verhalten in komplexen Entscheidungssituationen – wie auch in Experimenten deutlich wurde –, daß von Versuchspersonen in der Regel folgender „Fehler" gemacht wurde: „Lineares Denken in Ursache-Wirkungsketten statt -netzen. Versuchspersonen berücksichtigen generell zunächst nicht, daß Maßnahmen in Wirkungsgefügen nicht nur die angestrebte Hauptwirkung haben, sondern auch Neben- und Fernwirkungen. Sie sehen nur den Haupteffekt. Dies hat zur Folge, daß Maßnahmen zwar das eine Übel beseitigen, dafür aber zwei neue schaffen". Dörner (1981: 27). Durch komplexe Simulationsmodelle wird im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik neuerdings versucht, diesem Verhalten entgegenzuwirken.

les und zudem häufig auch kurzfristiges – an Wahlperioden orientiertes – Denken dominiert.

Erst nach Klärung der Ziele sollte im Prinzip über die einzelnen Instrumente entschieden werden.[30] In der Realität ist dies jedoch oftmals nicht der Fall. Zudem ist eine Reduzierung allein auf die fiskalische Ergiebigkeit von Maßnahmen, die Finanzsituation einzelner öffentlicher Haushalte, den komplexen und differenzierten Problemen, die zu bewältigen sind, nicht angemessen.[31]

Auch kann es nicht darum gehen, eine einnahmenorientierte Ausgaben- oder eine ausgabenorientierte Einnahmenpolitik zu betreiben. Erforderlich ist vielmehr ein breitgestreuter, viele Gruppen durch eine Vielzahl aufeinander abgestimmter Instrumente betreffender Maßnahmeneinsatz, gerade im Hinblick auf die sich abzeichnenden Finanzierungsprobleme im Bereich der Alters- und der Krankenversicherung, aber auch im Bereich der Pflege (nimmt doch der Anteil sehr alter Menschen längerfristig deutlich zu). Aber noch immer gilt, was Montesquieu in seiner Schrift „Vom Geist der Gesetze" schrieb: „Zur Bestimmung keiner Sache wird mehr eigentliche Weisheit und Klugheit erfordert, als zur Bestimmung desjenigen Teils, welchen man den Untertanen nimmt, und des Teiles, welchen man ihnen läßt"[32], man könnte ergänzen: und was man ihnen im Umverteilungsprozeß (wieder)gibt.

Die Diskussion im Zusammenhang mit den Maßnahmen der Haushaltskonsolidierung der Jahre 1981 und 1982 zeigte leider allzu deutlich, daß die Forderungen nach einem abgestimmten Maßnahmeneinsatz (abgestimmt im Hinblick auf die Kompatibilität der Maßnahmen untereinander, abgestimmt aber auch im Hinblick auf die sich insgesamt ergebenden Wirkungen, z.B. die Einkommenssituation der betroffenen Personen und Haushalte) – also gerade hinsichtlich des Aspektes, der für die Einsetzung der Transfer-Enquête-Kommission eine so wichtige Rolle spielte – praktisch in der politischen Diskussion und Entscheidungsfindung keine Beachtung fanden.

Auch löst die Verschiebung von Finanzierungslasten von einem Sektor in einen anderen ohne überzeugende sachliche Rechtfertigung allein unter dem Gesichtspunkt, daß in einem anderen Bereich die Belastungserhöhung leichter durchsetzbar sein könnte, längerfristig keine Probleme, mindert vielmehr die Transparenz, vermittelt nicht das Gefühl einer gerechten Lastenverteilung und

[30] Dabei wird nicht verkannt, daß die Trennung von Zielen und Instrumenten oftmals ohne ein beträchtliches Maß an Willkür schwer möglich ist.

[31] Für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung lassen sich hierzu aus der Vergangenheit genügend Beispiele anführen. Dies beschränkt sich aber nicht auf diesen Bereich. S. z.B. Hagedorn (1982: 46): „Eine vorausschauende Analyse der sozial-, finanz-, verteilungs- und strukturpolitischen Wirkungen der Gesetzesänderung läßt deutlich werden, daß diese auf eine nur kurzfristig wirksame Sanierung der Finanzierungsprobleme abzielt [...]".

[32] Zitiert nach Gerloff (1918: 179).

einer kompetenten Bewältigung der anstehenden Probleme durch die Entscheidungsträger, nährt dabei eher die Unsicherheit und führt damit auch zu Widerständen.

Sich abzeichnende Entwicklungstendenzen sind möglichst frühzeitig zu beachten. Dies betrifft nicht nur die demographische Entwicklung, was zunehmend in das Bewußtsein gedrungen ist, sondern beispielsweise auch Änderungen der Verhaltensweisen von Wirtschaftssubjekten. Wenn sich eine Tendenz verstärkt, daß zunehmend Aktivitäten aus dem marktlichen Prozeß ausgelagert werden – ein immer größerer Teil des Sozialprodukts in der sogenannten *„Schattenwirtschaft“* (underground economy) erstellt wird –, dann beziehen sich beispielsweise die Anwartschaften, die im Bereich des sozialen Sicherungssystems erworben werden, nur auf den verbleibenden Teil des Markteinkommens. Für die übrigen Einkommenselemente, die weder der Sozialversicherung noch der Steuerverwaltung zur Kenntnis gebracht werden, erfolgt keine Vorsorge. Das tatsächliche Absicherungsniveau bei Eintritt eines sozialen Risikos, wie z.B. Alter, wird sich so u.U. erheblich mindern, wenn nicht tatsächlich freiwillig vorgesorgt wird. Oder es sind, wenn z.B. das „Leistungsniveau“ in der Krankenversicherung erhalten bleiben soll, Beitragserhöhungen aus dem cet. par. relativ niedrigeren „offiziellen“ Sozialprodukt bzw. Lohn zu finanzieren. Auch ist das Sozialprodukt, aus dem die Ansprüche derjenigen honoriert werden müssen, die früher erwerbstätig waren, cet. par. relativ kleiner, wenn der „offizielle Sektor“ quotal am Gesamtprodukt schrumpft.

Wenn sich außerdem eine Tendenz verstärken sollte – die bisher ein Randphänomen ist –, daß Aktivitäten nur in dem Maße ausgeübt werden, daß sie gerade zur eigenen aktuellen Bedürfnisbefriedigung ausreichen, aber nicht mehr, um für die Zukunft vorzusorgen (eine Erscheinungsform des *„Aussteiger-Phänomens“*), so könnte sich der Teil der Bevölkerung erhöhen, der bei Eintritt eines sozialen Tatbestandes – wie Invalidität oder Alter – auf Kosten der Allgemeinheit (also über die Sozialhilfe) finanziert werden muß. Zum anderen wird auch hierdurch das zur Versorgung der Nichterwerbstätigen verfügbare Sozialprodukt relativ schwächer ansteigen. Dadurch werden Umverteilungsvorgänge, die u.a. aufgrund der Altersstrukturveränderungen notwendig werden, schwerer durchsetzbar, denn der realwirtschaftliche Wert sozialer Sicherungsansprüche ist stets davon abhängig, wie hoch das jeweilige von den Erwerbstätigen erzeugte Sozialprodukt ist und inwieweit die Erwerbstätigen bereit sind, auf Teile des Sozialprodukts zugunsten der Nichterwerbstätigen zu verzichten.[33]

Gerade im Bereich der Alterssicherung ist somit eine Langfristperspektive erforderlich. Sie sollte verhindern, daß durch Maßnahmen die sich u.a. auf Grund

---

[33] S. auch Schmähl (1981d); SIEHE KAPITEL 12 IN DIESEM BAND.

demographischer Strukturänderungen bereits abzeichnenden Herausforderungen für die Wirtschafts- und Sozialpolitik zusätzlich erschwert werden. Die weitere Flexibilisierung der Altersgrenzen nach unten mit weitgehend zweifelhaftem Arbeitsmarkteffekt ist hierfür ein Beispiel. Gewollte Leistungsrechtsänderungen sollten daraufhin überprüft werden, ob sie auch längerfristig als tragbar erscheinen. Durch eine solche Langfristorientierung sollte verhindert werden, daß u.a. aufgrund wahltaktischer Kurzsichtigkeit Belastungen übernommen werden, die langfristig schwerlich tragbar sind. Durch eine solche Langfristperspektive könnte dann auch das Ausmaß diskretionärer, d.h. jeweils auf Grund der aktuellen Situation erfolgender Eingriffe vermindert werden.

Für den Bereich der Sozialversicherung sollte das Versicherungsprinzip gestärkt werden. Möglicherweise kommt dies auch bestimmten individuellen Bedürfnissen entgegen.[34] Dies erfordert u.a. eine dem jeweiligen Ausgabenzweck entsprechende Art der Finanzierung, um eine Zweckentfremdung der Beiträge zu vermeiden. Die Tendenz, beitragslose Zeiten abzubauen und durch eine Beitragsverpflichtung der bei Fehlen eines versicherungspflichtigen Einkommens zuständigen Institution zu ersetzen – wie derzeit durch die Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger an die Rentenversicherung –, sollte weiter verfolgt werden. Mutterschaftsgeld und ggf. auch Ausbildungszeiten wären Beispiele hierfür.

Pauschale Staatszuschüsse könnten damit langfristig ggf. gemindert werden. Allgemein widersprechen aber Staatszuschüsse an die Träger der Sozialversicherung in dem Ausmaß, in denen interpersonelle Einkommensumverteilung durch diese Institutionen realisiert werden soll, keinesfalls dem Versicherungsgedanken, stärken ihn vielmehr. Für die Betroffenen würde besser kalkulierbar, in welchem Maße sie für ihre eigenen Leistungen Vorsorge treffen; die Abgabebereitschaft könnte dadurch positiv beeinflußt werden. Das Vertrauen in die Stabilität der sozialen Sicherungssysteme könnte damit gestärkt werden, zumal deutlicher wird, womit man – zumindest relativ – rechnen kann. Eine klare finanzierungsmäßige Trennung der verschiedenen Ausgabenzwecke würde auch die Überprüfung unterschiedlicher Verteilungsziele erleichtern. Eine die Grundprinzipien der Gestaltung sozialer Sicherungssysteme wieder stärker explizit berück-

[34] Gegenwärtig werden in der gesellschafts- und sozialpsychologischen Diskussion u.a. zwei Tendenzen hervorgehoben, die Betonung des „Selbst", aber auch die Betonung von „Solidarität". Beides spiegelt sich auch im Versicherungsgedanken wider, denn hier geht es einerseits um die eigene Leistung, die maßgebend für den Transferzahlungsanspruch ist (besonders deutlich in der gesetzlichen Rentenversicherung, wo zudem eine individuelle Beeinflussung des Risikoeintritts nur sehr begrenzt möglich ist), zum anderen um den Risikoausgleich. Dabei wird nicht verkannt, daß unter dem Begriff „Solidarität" oftmals gerade interpersonelle Umverteilungsvorgänge subsumiert werden.

sichtigende Strategie scheint mir für die Entwicklung langfristig tragfähiger Konzeptionen bedeutsam zu sein.

Wirtschaftswachstum ist eine wichtige Voraussetzung für die Bewältigung von Strukturwandlungen. So lassen sich vermutlich notwendige Veränderungen der Verteilungsstrukturen angesichts des steigenden Anteils von Nichterwerbstätigen leichter durchsetzen, wenn trotz steigender Abgaben das verbleibende Nettoeinkommen immer noch zunimmt. Aus diesem Grunde sollte darauf geachtet werden, daß durch die Ausgestaltung des Transfersystems die Wachstumsbedingungen nicht verschlechtert werden.[35] Andererseits sollte nicht verkannt werden, daß Sozialpolitik eine wichtige Funktion zur Erhaltung des sozialen Friedens besitzt. Das ist zumindest seit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung in ganz unterschiedlichen Staatsformen immer wieder deutlich geworden.

Eines der Grundprobleme der Wirtschafts- und Sozialpolitik, damit – ja sogar besonders deutlich – auch des Transfer-, vor allem des sozialen Sicherungssystems wurde schon vor rund 170 Jahren von dem Philosophen und Ökonomen Adam Müller formuliert, als er schrieb, „[...] daß der Mensch unaufhörlich aufgefordert werde, verschiedene Zeiten, und die Ansprüche verschiedener Zeiten, untereinander zu vermitteln oder zu verknüpfen [...]“, angesichts „[…] jener nothwendigen, allem politischen Leben unentbehrlichen Allianz der Generationen [...]“,[36] wobei er *drei* Generationen meinte.

Klare, aufeinander abgestimmte und ausgewogene, längerfristig tragfähige Regelungen könnten dazu beitragen, daß die Akzeptanz des sozialen Sicherungssystems durch die jeweiligen Generationen erhöht wird und damit die Voraussetzungen zur Bewältigung der Zukunftsaufgaben ohne Störungen des sozialen Friedens verbessert werden.

---

35 Zum wechselseitigen Verhältnis von „Wohlfahrtsstaat“ und Produktivitätsentwicklung s. auch Abramovitz (1981).

36 Müller (1922), 1. Halbband, S. 100 f.

4 Über die Notwendigkeit und Voraussetzungen einer koordinierten staatlichen Verteilungspolitik*

Die Koordinierung staatlicher Maßnahmen verschiedener öffentlicher Institutionen ist bisher vornehmlich unter konjunkturpolitischen Aspekten erörtert worden. Für den Bereich der Verteilungspolitik ist Vergleichbares – über erste Ansätze hinaus – noch nicht feststellbar. Dies gilt besonders dann, werden neben den Haushalten der Gebietskörperschaften auch Sozialversicherungsträger in die Betrachtung einbezogen, die beide jeweils durch eine Vielzahl einzel- und gesamtwirtschaftlich bedeutsamer Maßnahmen sowohl auf die Verteilung der sich aus dem Produktionsprozeß ergebenden Primäreinkommen als auch auf die Gestaltung der Sekundärverteilung (was immer auch konkret darunter verstanden werden mag) einwirken. Der Begriff „Koordinierung" soll hier in doppelter Bedeutung verwendet werden:

Erstens soll er sich auf die *Abstimmung* verteilungsrelevanter, primär *einnahmen- und ausgabenpolitischer Maßnahmen* der verschiedenen institutionellen *Träger* (also Gebietskörperschaften plus Sozialversicherungen) *innerhalb einer Periode* beziehen. Da aber die in einer Periode wirksam werdenden verteilungspolitischen Maßnahmen häufig auch den zeitlichen Verlauf und/oder die Höhe der Lebenseinkommen von Individuen verändern und in verschiedenen Lebensphasen wirksam werden können, sei – *zweitens* – als weitere Dimension von Koordination, die mit der erstgenannten notwendig an verschiedenen Stellen verzahnt ist, die *Abstimmung von Maßnahmen für die einkommensmäßige Gestaltung verschiedener Lebensphasen* verstanden (also die Zeiten der Erwerbstätigkeit, des Nochnicht- oder Nichtmehr-Erwerbstätigseins). Die Gestaltung der Einkommenssituation in solch verschiedenen Lebensphasen stellt sich in einer Querschnittsbetrachtung als Verteilung zwischen Generationen dar.

Das heißt somit: Eine Abstimmung sollte sowohl in horizontaler Sicht – zwischen den verschiedenen institutionellen Bereichen und den ihnen zur Verfü-

---

* Erstveröffentlichung: 1978 (siehe Schmähl 1978a). Die Ausführungen stellen die unveränderte Wiedergabe eines zwanzigminütigen Vortrages dar, den der Verfasser zu Beginn eines Kolloquiums im Rahmen seines Habilitationsverfahrens am 2. Juni 1976 vor dem Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Johann Wolfgang Goethe-Universität Frankfurt am Main gehalten hat.

gung stehenden Maßnahmen – als auch vertikal im Hinblick auf die zeitliche Dimension erfolgen. Der zeitliche Aspekt wird allgemein in Verteilungsüberlegungen noch vergleichsweise wenig beachtet.

Stichwortartig sei nun an einigen Beispielen erläutert, wie eine mangelhafte oder fehlende Koordination – und dies ist der weitgehend bestehende Zustand – zu unbefriedigenden Verteilungsergebnissen führt:

1. Das Setzen von Prioritäten und das Verwenden von Sozialproduktsteilen für die jeweils als am dringendsten angesehenen Aufgaben werden erschwert, aber auch die Gefahr inflatorischer Tendenzen verstärkt. Ergeben sich beispielsweise in Sonderhaushalten der Sozialversicherungsträger Einnahmenüberschüsse, so werden diese im Zweifel für Leistungen dieses Bereiches verwendet, unabhängig von der Dringlichkeit des Bedarfs für andere Zwecke. Andererseits werden partielle Finanzierungsdefizite tendenziell eher über Einnahmenerhöhungen als über Leistungsreduktionen in diesem oder anderen Bereichen beseitigt.
2. Für einen großen Teil aller privaten Haushalte stellen Sozialversicherungsbeiträge die quantitativ dominierende Abgabenart dar. Sie wirken aber tendenziell regressiv, sind nur auf eine Einkunftsart (den Lohn) beschränkt und in ihrer Individualorientierung ohne Berücksichtigung persönlicher Umstände. Werden nun den Sozialversicherungen allgemeine Staatsaufgaben übertragen, z.B. aus Gründen der technischen Durchführbarkeit, ohne daß jedoch dafür ein finanzieller Ausgleich durch Mittelzuweisung aus Haushalten der Gebietskörperschaften erfolgt, so werden solche Staatsaufgaben auf der Basis einer doppelt begrenzten Bemessungsgrundlage und tendenziell regressiv finanziert, was herrschenden Auffassungen über eine „gerechte“ Lastenverteilung bei der Finanzierung von Staatsaufgaben diametral entgegengesetzt ist und auch verteilungspolitische Absichten, die mit dem Steuersystem angestrebt werden, konterkarieren kann.
3. Durch direkte Abgaben und Transferzahlungen können sich die Relationen verfügbarer monetärer Einkommen zwischen Personen und/oder Haushalten im Vergleich zu denen des Bruttoeinkommens geradezu umkehren. Eine Kumulierung von Abgabenbelastungen und/oder Transferzahlungen in bestimmten Einkommensbereichen oder ab bestimmter Einkommensgrenzen kann bei isoliert vorgenommenen Maßnahmen eintreten und mit ihr die Gefahr von anti-incentive-Wirkungen. Solche mangelnde Koordination kann sich auf

- Einkommensbegriffe,
- Einkommensgrenzen,

– die Art und den Zeitpunkt der Erhöhung von Leistungen im Zeitablauf und
– die Art der Anrechnung von Leistungsarten untereinander erstrecken.

Diese Aspekte spielen auch eine Rolle bei realen und/oder inflatorischen Einkommenserhöhungen sowie allgemein für Verteilungswirkungen von Inflationen. Sie können aber auch

4. zu einer Verlagerung von Finanzierungslasten zwischen öffentlichen Haushalten führen, was beträchtliche Verteilungseffekte besitzen kann. Die unterschiedliche *Art* und die verschiedenen *Zeitpunkte der Erhöhung* staatlicher Transferzahlungen an Haushalte bieten dafür eine Fülle von Anschauungsbeispielen; vier seien hier angeführt:

(a) Werden beispielsweise Einkommensgrenzen und Sätze des Wohngelds trotz inflatorischer Tendenzen, die sich sowohl im Einkommen als auch in der Höhe der Miete niederschlagen, nicht verändert, so können Einkommensminderungen für Haushalte, aber auch vermehrte Sozialhilfeansprüche entstehen. Während Bund und Länder das Wohngeld je rund zur Hälfte finanzieren, werden die Mittel der Sozialhilfe überwiegend von den Kommunen aufgebracht, so daß sich zum Beispiel der Bund zu Lasten der Kommunen finanziell entlastet. Stehen den Kommunen keine zusätzlichen Einnahmen zur Verfügung, so müssen sie auf andere Ausgaben verzichten, was wiederum verteilungsmäßig relevant ist.

(b) Würden in Zukunft beispielsweise – was gegenwärtig diskutiert wird – die Renten relativ schwächer steigen als nach geltendem Recht, so kann dies gleichfalls zu einem erhöhten Sozialhilfebedarf führen, eventuell auch zu erhöhten oder langsamer sinkenden Wohngeldzahlungen, oder zu steigenden Leistungen aus der Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes.[1]

(c) Das Verschieben von Finanzierungslasten zwischen öffentlichen Haushalten ist auch an Folgen des Krankenhausfinanzierungsgesetzes zu erkennen: Einer Entlastung öffentlicher Gebietskörperschaften stehen z.B. durch das Einbeziehen von Investitionsausgaben in die Krankenhauspflegesätze erhöhte Beitragszahlungen der Krankenversicherten gegenüber.
Solche Verlagerungen, selbst wenn das Ausgabenvolumen unverändert bleiben sollte, was nicht notwendig der Fall ist, dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, daß dadurch sowohl die *Abgabenverteilung*, als unter Umständen auch die *Leistungsverteilung* verändert werden. Die Auswirkungen

---

[1] Zu dieser Zeit stockte die Zusatzversorgung des öffentlichen Dienstes Renten der gesetzlichen Rentenversicherung im Prinzip in dem Umfang auf, wie es einer vergleichbaren Beamtenpension entsprach (Gesamtversorgungssystem).

für die betroffenen Haushalte sind jedoch oftmals nur schwer zu erkennen und zu quantifizieren. Die Motivation für solche Verschiebungen ist dabei häufig allein die, Finanzierungsmittel dort zu beschaffen, wo dies leichter durchsetzbar erscheint.

(d) Auch Erhöhungen von Transferzahlungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten (in der Rentenversicherung derzeit zum 1.7., in der Unfallversicherung, wie auch in der Regel in der Sozialhilfe zum 1.1.) können zu mehrfach unbefriedigenden Ergebnissen führen: So können Berechtigte noch ein halbes Jahr Ansprüche besitzen oder zusätzliche Ansprüche erhalten, dann aber zur Gruppe der Begünstigten nicht mehr oder neuerlich gehören. Dieser Zustand ist ein Beispiel für die Unübersichtlichkeit des Verteilungssystems und stellt an den Informationsstand der potentiell Berechtigten hohe Anforderungen. Außerdem muß die Berechnung solcher Leistungen, werden sie zusammen bezogen und gegeneinander in gewissem Umfang aufgerechnet, zweimal jährlich erfolgen, so bei Leistungen aus der Renten- und der Unfallversicherung z.Zt. in rund 300 000 Fällen.

Insbesondere bei steigendem, über öffentliche Haushalte laufendem Umverteilungsvolumen gehen nicht selten für bestimmte Haushaltsgruppen Leistungserhöhungen mit Steigerungen der Abgabenbelastung einher, so daß die Nettoeffekte der Leistungsanhebungen gemindert werden, was je nach Finanzierungsart unter Umständen im Ausmaß schwer zu ermitteln ist oder gar durch die Beschränkung auf Nominal- anstelle von Realgrößen aus der Betrachtung ausgeschaltet wird. Erinnert sei an indirekte Steuern und allgemein Überwälzungsprozesse, die übrigens auch bei Transferzahlungen, und nicht nur bei Steuern, auftreten können. Cet. par. werden bei solchen Niveauausweitungen des Budgets die erforderlichen Abgabesätze höher als sonst notwendig sein.

Effekte mangelnder Koordination im Hinblick auf verschiedene Lebensphasen sind vielleicht nicht ebenso augenfällig wie die bisher erwähnten, jedoch nicht minder bedeutsam:

So ist in jüngster Zeit insbesondere unter dem Eindruck geringer Einkommenszuwachsraten wieder stärker bewußt geworden, daß eine Erhöhung von Leistungen, z.B. für alte Menschen, eine Erhöhung der Abgabenbelastung für Aktive zur Folge hat, es also nicht allein um „Verbesserungen" auf der Leistungsseite geht, sondern diese mit den entsprechenden Finanzierungsbelastungen verglichen werden müssen.

Eine mangelnde Berücksichtigung der Lebenseinkommensverläufe kann auch zu unbefriedigenden Ergebnissen führen, wenn beispielsweise in Phasen mit relativ niedrigem Primäreinkommen, aber relativ hohen Ausgaben (wie bei Familiengründung), sinkende Pro-Kopf-Familieneinkommen zusammentreffen

mit unverändert vollen Sozialversicherungsbeiträgen ohne Berücksichtigung persönlicher Umstände und im Zeitablauf absolut konstanten oder hinter dem Einkommenszuwachs zurückbleibenden Leistungen des Familienlastenausgleichs oder auch des Wohngelds.

Daß neben dem Erkennen der Notwendigkeit zur Koordination auf diesem Gebiet Wille und Bereitschaft dazu, sowie teilweise institutionelle Neuregelungen erforderlich sind – führen doch gerade diese z.T. zu den erwähnten Unzulänglichkeiten –, das kann hier nicht behandelt werden. Stattdessen seien im Interesse einer Veränderung der gegenwärtigen Situation *einige solcher Voraussetzungen staatlicher koordinierter Verteilungspolitik* formuliert, *zu deren Realisierung* m.E. *die Wissenschaft einiges beizutragen vermag*. Dabei kann an eine Reihe von Ansätzen zur Integration verteilungspolitischer Maßnahmen erinnert werden, wie beispielsweise Formen der negativen Einkommensteuer, mit der integrierte Steuer-Transfer-Systeme angestrebt werden, oder an Vorstellungen über eine Staatsbürgersteuer oder an das in der Sozialpolitik zur Beschreibung wohlstandsrelevanter Gesichtspunkte häufig herangezogene Konzept der Lebenslagen von Personengruppen oder die Befürwortung des Final- anstelle des Kausalprinzips.

Meine weiteren Ausführungen werde ich jedoch an einer aus der Theorie der Wirtschaftspolitik bekannten Gliederung orientieren und mich jeweils kurz mit der Lageanalyse, der Konkretisierung von Zielvorstellungen und abschließend dem Mitteleinsatz und der Wirkungsanalyse von Mitteln befassen.

Für die *Lageanalyse* sind neben einem noch zu skizzierenden theoretischen Instrumentarium insbesondere spezifische statistische Informationen notwendig, deren gezielte Bereitstellung die Klärung einiger Fragen erfordert:

1. Welche *Einkommensbegriffe* sind relevant, das heißt z.B. welche Einkommensarten werden berücksichtigt, bezieht sich die Analyse auf Primär- und Sekundäreinkommen, Perioden- oder Lebenseinkommen, Nominal- oder Realeinkommen, allein auf monetäre Einkünfte oder auch auf nichtmonetäre Leistungen, insbesondere solche staatlicher Art?
2. Nach welchen *Merkmalen* sollen Einkommensaggregate *aufgegliedert* werden? Neben der Einkommenshöhe werden als Gliederungskriterien z.B. sozialrechtliche Stellung, Alter und Haushaltsgröße von Interesse sein. Vorteilhaft wären dabei mehrdimensionale Aufgliederungen, nicht – wie es in der Regel der Veröffentlichungspraxis des Statistischen Bundesamtes entspricht – ein- oder höchstens zweidimensionale Gliederungen.
3. Welches sind die *Empfängereinheiten*, auf die sich verteilungspolitische Überlegungen beziehen, Personen oder Haushalte? Da viele verteilungspolitische Maßnahmen individualorientiert sind – insbesondere in der Sozi-

alversicherung –, sind statistische Informationen über die Verteilungssituation von Personen und Haushalten notwendig. Lange bekannte und vielfach beklagte statistische Lücken sind aber immer noch nicht geschlossen. So liegen beispielsweise häufig anstelle von personen- oder haushaltsorientierten Angaben nur Fallstatistiken vor. Da die Kumulierung von Fällen auf Haushalte und Personen beträchtlich ist, sind Fallstatistiken unzulänglich. Die Untersuchung der Kumulierung insbesondere von Sozialleistungen aus verschiedenen öffentlichen Haushalten, also des Zusammentreffens von Leistungen der Sozialversicherungen mit Beamtenpensionen, Wohngeld usw., aber auch mit betrieblichen Leistungen, ist bislang über rudimentäre Ansätze nicht hinausgekommen. Solche Angaben sind aber für die Beurteilung der Verteilungssituation notwendig, besteht doch sonst die Gefahr des partiellen Eingreifens aufgrund der isolierten Betrachtung bereichsspezifischer Angaben, die für die Gesamtsituation von Personen und Haushalten durchaus nicht repräsentativ sein müssen.

Auf die anspruchsvollen in- und ausländischen Ansätze zur synthetischen Ableitung eines geschlossenen Verteilungsbildes, z.B. auf der Grundlage von Mikrodatenfiles, kann hier nicht eingegangen werden, auch nicht auf die Messung von Verteilungswirkungen nichtmonetärer staatlicher Leistungen, deren Probleme in der neueren Literatur ausgiebig behandelt wurden, deren empirische Ermittlung, beispielsweise über Angaben zur empfängerspezifischen Nutzung, wohl noch erfolgreich verbessert werden kann. Erwähnt sei hier, daß es dabei nicht allein auf die Verfügbarkeit solcher Leistungen ankommt, sondern gleichfalls auf die darüber bei den Bürgern vorhandenen Informationen, die jedoch – manches deutet darauf hin – recht ungleich verteilt sind, wie auch private Güter, die in manchen Fällen Voraussetzung für die Inanspruchnahme solcher staatlichen Leistungen sind. Die Kenntnis der Leistungsverteilung kann dann u.U. auch zu einem Überdenken der dafür notwendigen Verteilung der Finanzierungslasten einen Anstoß geben.

Ein weiteres statistisches Informationsdefizit ist – dies sei besonders betont – für den Bereich der Lebenseinkommen zu konstatieren. Echte Längsschnittuntersuchungen liegen – abgesehen von Entwicklungen im öffentlichen Dienst – nicht vor, Querschnittsuntersuchungen als Längsschnitte zu interpretieren, ist problematisch. Die Untersuchung echter Längsschnitte erscheint mir jedoch zumindest teilweise auch gegenwärtig schon realisierbar. Ich denke hier an vorhandene Unterlagen der Rentenversicherungsträger über Arbeitsentgelte während des Versicherungszeitraums, die ja für die Rentenberechnung verwendet werden. Mit ihnen kann z.B. das Ausmaß interpersoneller Umverteilung im Rahmen der

Rentenversicherung, finanziert über regressiv wirkende Beiträge, quantitativ ermittelt werden.

Bezüglich der *Zielvorstellungen* ist hinlänglich bekannt, daß es ihrer Konkretisierung gerade im Bereich der Verteilungspolitik weitgehend ermangelt. In der Regel dominieren breit interpretierbare Wertvorstellungen, wie „Gerechtigkeit“ usw., die gesellschaftspolitisch ihre Funktion haben können, als Basis gezielten verteilungspolitischen Bemühens jedoch unzulänglich sind. Konkretisierte und z.B. mit Hilfe von Indikatoren operational formulierte Zielvorstellungen sind notwendig für die Beurteilung der Lage, die Auswahl und den gezielten Einsatz von Maßnahmen und schließlich für die Messung des Realisierungsgrades bestimmter Zielvorstellungen nach erfolgtem Mitteleinsatz. Für einige solcher Konkretisierungen, sowohl für die Perioden- als auch die Lebenseinkommensbetrachtung, ist es m.E. wichtig, verstärkt Aspekte und Untersuchungen der Einkommensverwendung zu berücksichtigen, sind doch oftmals sowohl Maßnahmen – z.B. im Rahmen der Besteuerung – an Verwendungsentscheidungen orientiert, als auch verteilungspolitische Ziele – beispielsweise für verschiedene Lebensphasen – häufig auf Begriffe wie Lebensstandard, Lebenshaltungsniveau ausgerichtet. Eine systematische Bestandsaufnahme der unterschiedlichen in verschiedenen Teilbereichen verfolgten Vorstellungen wäre eine naheliegende Vorarbeit; man denke an die vielfältigen Ausprägungen von Mindesteinkommensvorstellungen in der Sozialhilfe, Arbeitslosenhilfe, Kriegsopferversorgung, Rentenversicherung, Einkommensteuer, bei Pfändungsgrenzen u.a.m.

Für die *theoretische Fundierung* der staatlichen Verteilungspolitik im Rahmen der Ursachenanalyse und des Mitteleinsatzes erscheint es notwendig, erklärungsfähige Ansätze zu entwickeln, die

– erstens primär *personell ausgerichtet* sind (somit auch unterschiedliche Verhaltensweisen von Gruppen der Bevölkerung berücksichtigen, nicht nur makroökonomisches Durchschnittsverhalten),
– zweitens *neben der Primär- auch die Sekundärverteilung* einbeziehen und zugleich Wechselwirkungen zwischen ihnen. Dies erfordert ein Einbetten disaggregierter Verteilungsansätze in ein umfassendes Kreislaufsystem.
– Drittens sollte die Verteilungstheorie auch *intertemporal* ausgerichtet werden.

Gegenwärtig dominiert demgegenüber die Beschäftigung mit der *Primärverteilung* von *Periodeneinkommen* unter *funktionellen* Gesichtspunkten. Eine stärkere Hinwendung zur personellen Verteilungsanalyse in jüngster Zeit blieb bislang in erster Linie auf Primäreinkommen ausgerichtet. Verteilungstheorie, finanzwissenschaftliche und sozialpolitische Forschung stehen noch weitgehend unver-

bunden nebeneinander (wobei in der Finanzwissenschaft Einnahmen- und Ausgabenlehre selbst lange isoliert oder ungleich entwickelt waren). Das Beschäftigen mit der Sekundärverteilung in Finanzwissenschaft und Sozialpolitik – auch dieses wiederum weitgehend isoliert voneinander – hat in der Verteilungstheorie noch kaum einen Niederschlag gefunden.

Intertemporale Verteilungsfragen werden bislang – wie schon für die Statistik und die Verteilungspolitik zu konstatieren war – auch theoretisch in weit geringerem Maße behandelt. In verschiedenen Bereichen der ökonomischen Theorie sind jedoch intertemporale Ansätze vorzufinden. Ich nenne beispielhaft: Theorien des Konsumenten- und Sparerverhaltens, der Staatsverschuldung, der Besteuerung von Lebens- anstelle von Periodeneinkommen, Ansätze der Bildungsökonomie (z.B. Verzinsung von „human capital"). Es bleibt zu prüfen, welche Bedeutung sie für die Entwicklung der Verteilungstheorie und -politik erlangen könnten.

Die wissenschaftliche Beschäftigung mit Verteilungsfragen bietet somit ein getreues Ebenbild des Zustandes, der für staatliches verteilungspolitisches Handeln konstatiert wurde mit einer durch Ressortprinzip und Sonderhaushalte geförderten Tendenz zur isolierten Entwicklung von Einzelsystemen oder Einzelmaßnahmen. Aus dem Mangel an integrativen Ansätzen und an Koordinierung in Theorie und Politik ergeben sich für die wissenschaftliche Forschung auf diesem Gebiet somit vielgestaltige und m.E. auch lohnende Aufgaben.

5 Zielvorstellungen in der Diskussion über die Alterssicherung* – Eine Skizze –

Das Ziel muß man früher
kennen als die Bahn. Jean Paul

Die Skizze hat eine Richtung,
aber kein Ende. Max Frisch

5.1 Instrumente, nicht Ziele sind zumeist Gegenstand der sozialpolitischen Diskussion

Die sozialpolitische Diskussion der letzten Jahre in der Bundesrepublik Deutschland über Fragen der Alterssicherung ist in erster Linie über einzelne Maßnahmen geführt worden, nicht so sehr über die Zielvorstellungen, die einer Alterssicherungspolitik zugrunde liegen (sollen). Deutlich wurde dies z.B. in den letzten Jahren an den Auseinandersetzungen über Maßnahmen zur finanziellen Konsolidierung der gesetzlichen Rentenversicherung.

Auch die im Vorfeld der Bundestagswahl von 1980 angelaufene sozialpolitische Diskussion ist – obgleich in ihr stärker grundsätzliche Aspekte der Beantwortung bedürfen – stark von instrumentellen Fragen geprägt: Soll zur bruttolohnbezogenen Anpassung zurückgekehrt werden oder sollen die Rentenanpassungssätze zukünftig der Nettolohnentwicklung folgen oder sollte stattdessen eine Beteiligung der Rentner am Krankenversicherungsbeitrag eingeführt werden?[1]

Auch in Äußerungen über den vielfach heftig bekämpften Vorschlag einer verstärkten Besteuerung von Renten standen leider bisher nicht so sehr die damit verfolgten Zielsetzungen im Mittelpunkt des Interesses.

Man könnte dies nun als Indiz dafür nehmen, daß die Zielsetzungen nicht umstritten sind, daß hierüber sowohl Klarheit als auch Einigkeit besteht, es somit vor allem um den „richtigen“ Weg zur Erreichung der angestrebten konsensfähigen Ziele geht. In mancher Hinsicht besteht tatsächlich weitgehende Einigkeit

* Erstveröffentlichung: 1980 (siehe Schmähl 1980b).

[1] Die sich über viele Jahre hinziehende Diskussion ist dargestellt in Schmähl (2005b).

über einige Grundprinzipien des Alterssicherungssystems.[2] Daß der Konsens allerdings begrenzt ist, wird sehr schnell deutlich, sobald die Zielvorstellungen präziser gefaßt werden, um konkrete Empfehlungen über Mittel aus Zielvorstellungen abzuleiten. So kann z.B. die „Lohnbezogenheit" von Sozialleistungen oder speziell von Altersrenten sehr Unterschiedliches beinhalten: Ist es der Brutto- oder der Nettolohn, an dem sich die Rente orientiert, ist es der zuletzt bezogene eigene Lohn oder die im Verlaufe der Erwerbstätigkeit im Durchschnitt erreichte Lohnposition, ist es der Lohn einer Vergleichsgruppe (und dann welcher)? Dies sind nur einige Beispiele dafür, in welch unterschiedlichen Ausprägungen die wohl weitgehend akzeptierte „Lohnbezogenheit" auftreten kann und auch tatsächlich verwirklicht ist. Es bedarf also der Präzisierung, will man nicht von sehr unterschiedlichen Sachverhalten sprechen.

Die sich zur Zeit noch in den ersten Anfängen befindende Diskussion über die „Harmonisierung von Alterssicherungssystemen" macht besonders deutlich, daß hier Vorstellungen über die angestrebte Zielsetzung erforderlich sind. Diese Frage, wie auch die Probleme, die sich im Zusammenhang mit dem veränderten Altersaufbau der Bevölkerung und der bis 1984 zu verwirklichenden Neugestaltung der sozialen Sicherung von Hinterbliebenen und Frauen stellen,[3] machen es notwendig, grundlegende Fragen der Struktur und dabei nicht zuletzt der Ziele des Alterssicherungssystems zu erörtern und zu überdenken.

Im folgenden werde ich zunächst auf die Bedeutung von Zielsetzungen für eine rationale Wirtschafts- und Sozialpolitik, spezifisch für eine rationale Alterssicherungspolitik eingehen (5.2) und einige vernachlässigte Aspekte der Zielsetzungsdiskussion sowohl in der praktischen Sozialpolitik als auch in der wissenschaftlichen Beschäftigung mit diesen Fragen aufzeigen (5.3). Im Anschluß daran wird ein Weg skizziert, wie wissenschaftliche Forschung Hilfe zur Präzisierung und Operationalisierung von Zielsetzungen leisten kann. Dies wird exemplarisch an verteilungspolitischen Zielvorstellungen in der Alterssicherungspolitik – die politisch besondere Aufmerksamkeit erfahren – dargestellt (5.4). Es wird deutlich zu machen versucht, welche unterschiedlichen Verteilungsaspekte in der praktischen Sozialpolitik eine Rolle spielen, und wie daraus Ansatzpunkte zur Klärung und Präzisierung von Zielsetzungen gewonnen werden können. Da Maßnahmen in einem einzelnen Teilbereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik nicht isoliert getroffen werden können, soll es nicht zu unerwünschten Effekten kommen, wird die Notwendigkeit der Ausrichtung auch der Alterssicherungspo-

---

2 Ein knapp gefaßter Überblick über Grundstruktur und Grundprinzipien eines wichtigen Teilbereichs des Alterssicherungssystems in der Bundesrepublik – die gesetzliche Rentenversicherung – findet sich in Schmähl (1979a).

3 Der damit verbundene Diskussions- und Entscheidungsprozess ist nachgezeichnet in Schmähl (2005b) mit reichhaltigen Nachweisen.

litik auf ein umfassendes wirtschafts- und sozialpolitisches Zielsystem betont (5.5). Abschließend wird kurz auf einige ergänzende Kriterien eingegangen, die bei der Gestaltung von Alterssicherungssystemen und in der Alterssicherungspolitik Beachtung finden sollten.[4]

5.2 Die Bedeutung (präzisierter) Zielsetzungen für die Alterssicherungspolitik

Für die Behandlung wirtschafts- und sozialpolitischer Probleme hat sich eine Orientierung an drei Grundelementen einer rationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik als nützlich erwiesen.

Diese Grundelemente sind:

- *Ziele* (die angestrebte Situation),
- *Lage* (die tatsächlich bestehende Situation),
- *Mittel* (Instrumente, um die Lage den Zielen anzunähern).

Die drei Elemente stehen untereinander in enger Verbindung. Die Bedeutung speziell der Zielsetzungen läßt sich leicht an folgenden Funktionen erkennen (vgl. Übersicht 5.1).

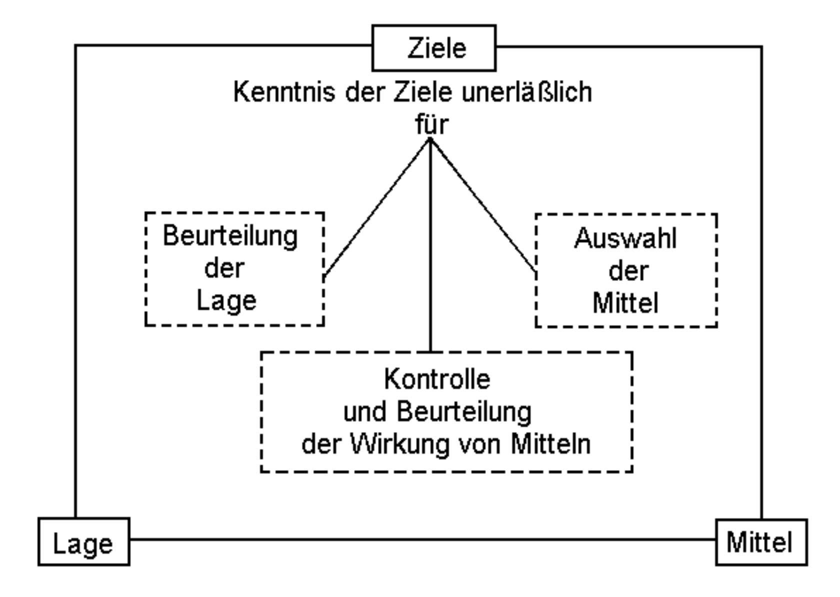
Ohne die Kenntnis der Zielsetzung kann eine bestehende *Situation* nicht *beurteilt* werden; es fehlt der Beurteilungsmaßstab, um festzustellen, ob die bestehende Situation befriedigt, bzw. in welcher Hinsicht oder in welchem Ausmaß sie verändert werden sollte.[5] Ist z.B. die Einkommenssituation älterer Menschen in der Bundesrepublik befriedigend? Wie kann zur Prüfung dieser Frage die Fülle verteilungsstatistischer Daten überhaupt sinnvoll aufbereitet und wie sollen die Daten beurteilt werden, wenn nicht anhand bestimmter Zielvorstellungen?

---

4 Allgemein sei noch erwähnt, daß ich weitgehend auf eine Auseinandersetzung mit der Literatur zu den angeschnittenen Fragen verzichten muß, auch auf Fragen der Zielbeziehungen (z.B. Zielkonflikte) oder die (nur begrenzt eindeutig mögliche) Abgrenzung von Zielen und Instrumenten nicht eingehen kann.

5 Unter der jeweiligen „Lage“ ist nicht nur der gerade bestehende Zustand zu verstehen, sondern der Begriff kann sich auch auf zukünftige Entwicklungen (Lagen) erstrecken, die unter bestimmten Bedingungen eintreten würden. Die gerade im Bereich der Sozialpolitik in den letzten Jahren vorgelegten Modellberechnungen über die finanzielle Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung (und die ihnen zugrundeliegenden Modellberechnungen über den künftigen Altersaufbau der deutschen Bevölkerung) können – je nach Zielvorstellungen – einen „Handlungsbedarf“ (jetzt oder für die Zukunft) erkennen lassen.

Übersicht 5.1: Die zentrale Rolle von Zielen



Quelle: Eigene Darstellung.

Nach welchen Kriterien sollten *Maßnahmen* zur Beeinflussung der Lage *ausgewählt* werden, um die bestehende Lage gezielt zu verändern, wenn nicht klar ist, im Hinblick auf was und in welcher Richtung eine Veränderung erfolgen soll? Erst die Kenntnis der Zielsetzungen gibt – neben anderen Kriterien, wie z.B. Praktikabilität, politische Durchsetzbarkeit – Anhaltspunkte zur Auswahl der geeigneten Instrumente, um die Ist-Situation der Soll-Situation anzunähern.

Kontrolle und Beurteilung des Erfolges eingesetzter *Maßnahmen* sind gleichfalls ohne ein Beurteilungskriterium nicht adäquat möglich. Wie sind z.B. das derzeit praktizierte Rentenanpassungsverfahren in der Bundesrepublik oder die 1972 eingeführte Rente nach Mindesteinkommen zu beurteilen?

So wie „Lage" und „Mittel" von den Zielsetzungen abhängig sind, so wirken sie aber gleichfalls auf die Zielformulierung ein: Wird durch Maßnahmen die Lage verändert und damit eine bestimmte Annäherung an eine erwünschte Situation erreicht, so kann es zur Revision des Angestrebten kommen. Zielvorstellungen werden z.B. anspruchsvoller oder bescheidener formuliert. Auch außenwirtschaftliche oder demographische Veränderungen können zu Änderungen der Zielvorstellungen führen, weil z.B. weitgehend unbeeinflußbare (wie z.B.

Ölpreissteigerungen) oder oft als wenig beeinflußbar angesehene Entwicklungen (z.B. der Altersaufbau der Bevölkerung) den verteilungsfähigen Spielraum in einer Volkswirtschaft verändern. So haben die sich in der Bundesrepublik abzeichnenden Änderungen des Altersaufbaus und die damit cet. par. zu erwartende höhere finanzielle Belastung durch alte Menschen bereits zu einer Fülle von Vorschlägen geführt, um den Anstieg der Rentenausgaben zu mildern, was – zumeist implizit – eine Veränderung verteilungspolitischer Zielsetzungen beinhaltet. Darauf wird noch zurückzukommen sein.

Um die oben erwähnten drei Funktionen der Zielsetzungen (im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik bzw. ihrer Teilbereiche, wie der Alterssicherungspolitik) erfüllen zu können, sind allerdings bestimmte Anforderungen an die Formulierung der Zielsetzungen zu richten:

Zielsetzungen müssen in eindeutiger, präziser Weise formuliert werden, damit aus ihnen möglichst eindeutige Handlungsanweisungen ableitbar sind und damit sie Kriterien für die Beurteilung der Lage und des Realisierungsbeitrages von Maßnahmen abgeben können. Dies erfordert – soweit möglich und dem Charakter der Zielsetzung entsprechend – eine Zielformulierung in meßbarer Form. Formulierungen wie „Die Verteilung zwischen den Generationen der Erwerbstätigen und der Rentner (oder der alten Menschen) solle ‚gerecht' sein", reichen folglich dafür nicht aus. Erforderlich ist vielmehr ein operational definierter Indikator. Um an das Beispiel anzuknüpfen: Erforderlich wäre z.B. die Definition einer bestimmten Relation zwischen Renten und Löhnen, also die konkrete Definition eines „Rentenniveaus".

5.3 Mangelnde Präzisierung von Zielen in der politischen Diskussion und mangelnde Beschäftigung mit Zielen in der wissenschaftlichen Literatur

Die Realität (also in diesem Zusammenhang die „Ist-Situation") ist hinsichtlich der Präzisierung normativer Vorstellungen gerade im Bereich der Sozial- und der Verteilungspolitik vom erwünschten Zustand noch recht weit entfernt. Das zuletzt verwendete Beispiel („Rentenniveau") ist untypisch, da hierbei nicht nur ein vergleichsweise hohes Maß an Operationalisierung möglich ist, sondern auch für die praktische Politik genutzt wird (vgl. dazu Abschnitt 5.4).

Nicht alle Zielvorstellungen lassen sich jedoch in relativ einfacher Weise operational oder gar quantifizierbar fassen (man denke z.B. an Zielformulierungen im Gesundheitsbereich). Häufig sind hierzu Hilfsindikatoren notwendig, mit denen ersatzweise das interessierende Phänomen gekennzeichnet wird. Die Zielformulierung mit Hilfe mehr oder minder eindeutig definierter und mit Meß-

vorschriften versehener Indikatoren vorzunehmen, ist gerade im sozialpolitischen Bereich verhältnismäßig neu und noch nicht weit verbreitet. Allgemein muß festgestellt werden, daß sowohl in der politischen Diskussion als auch in der wissenschaftlichen Behandlung sozialpolitischer Fragen das als notwendig bezeichnete Maß an Konkretisierung der Zielsetzungen bei weitem noch nicht erreicht ist.

Im Vergleich zu manchen anderen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik war zwar lange für die „wissenschaftliche" Sozialpolitik kennzeichnend, daß normative Fragen eine beträchtliche Rolle spielten. Doch dominierte das Beschäftigen mit „Werten", wie z.B. „Sicherheit", „Freiheit" und „Gerechtigkeit".[6] Dies war und ist z.T. auch in der politischen Diskussion anzutreffen. Im Gegensatz zu allgemeinen, über einzelne Sachbereiche hinausreichenden normativen Vorstellungen über erwünschte Zustände (Werte) seien hier unter Zielen konkretisierte, sachbereichsspezifische normative Aussagen über Erwünschtes verstanden.[7]

Im Bereich der *praktischen Politik* läßt sich allerdings häufig auf hohem Abstraktionsniveau und bei geringem normativem Gehalt, d.h. auch geringer Verbindlichkeit – so wie dies für die Wertvorstellungen Freiheit, Sicherheit, Gerechtigkeit typisch ist – leichter operieren. Dies gilt sowohl hinsichtlich der Möglichkeit, einen Konsens zu erreichen (wer ist nicht für Sicherheit, wer nicht für Freiheit oder Gerechtigkeit?) als auch im Hinblick darauf, bestimmte Maßnahmen als nicht vereinbar mit spezifischen Wertvorstellungen (z.B. der Freiheit) bezeichnen zu können.

Je konkreter normative Aussagen sind, d.h. auch, je größer ihr normativer Gehalt ist, um so eher kommt es jedoch – dies zeigt die politische Diskussion deutlich – zu Konflikten. Deshalb mag es auch manchmal naheliegend sein, die angestrebten Zielsetzungen nicht so präzise zu formulieren, sie also nicht allzu weit aufzudecken. Auch das Überprüfen des Erfolges von Mitteln, die zur Erreichung der verfolgten Ziele propagiert bzw. eingesetzt wurden, kann so weitgehend verhindert werden.

Für die Durchschau- und Verstehbarkeit von Maßnahmen ist dies allerdings nicht gerade förderlich, auch nicht für die zieladäquate Gestaltung des Instrumentariums. Insofern ist die Präzisierung von Zielsetzungen notwendige Voraussetzung einer offenen Diskussion und öffentlicher Kontrolle.

Die *wissenschaftliche Beschäftigung* mit sozialpolitischen Zielsetzungen ist m.E. insgesamt noch nicht allzu weit entwickelt. Dies gilt – soweit ich es überblicken kann – nicht nur für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung, sondern auch für die Rechtswissenschaft sowie für Soziologie und Politologie. Für die

6 S. zur Bedeutung von „Sicherheit" und „Freiheit" in der Sozialpolitik z.B. Albers (1968).
7 In diesem Sinne auch Sanmann (1973).

ökonomische Behandlung von Normen ist gerade im sozial- und verteilungspolitischen Bereich ein Argumentieren auf der Ebene von „Werten" kennzeichnend gewesen, während sonst weitgehend von der Erörterung normativer Fragestellungen Abstand genommen wurde.[8]

Zielsetzungen wurden und werden in der wissenschaftlichen Literatur häufig als von Politikern vorzugebend angesehen. Dem Ökonomen bleibe dann – insbesondere neben dem Überprüfen der Kompatibilität verschiedener Zielsetzungen – vor allem die Aufgabe, Mittel zu benennen, die bestmöglich geeignet sind, die gegebenen Ziele zu erreichen. Diese selbst auferlegte Beschränkung des Untersuchungsbereiches ist z.T. noch in der neuesten Literatur anzutreffen. So werden beispielsweise Zielsetzungen in einem kürzlich erschienenen Lehrbuch der Sozialpolitik nicht als eigenständiges Thema behandelt.[9] Die im wissenschaftlichen sozialpolitischen Schrifttum häufig enthaltene Erörterung von „Prinzipien", wie Versicherung (Äquivalenzprinzip), Versorgung, Fürsorge,[10] besitzt eher instrumentellen Charakter. Die damit erreichbaren Zielsetzungen – z.B. im Bereich der Einkommensverteilung – werden zumeist nicht expliziert.

Die weitgehende „Wertabstinenz" in der ökonomischen Forschung hat in vielen Bereichen ihren Niederschlag gefunden. So wie in der Mikroökonomie die individuellen Präferenzen zumeist als gegeben (und zudem noch als konstant) behandelt werden, also Entstehung und Veränderung einzelwirtschaftlicher Präferenzen kaum Beachtung fanden, so gilt dies überwiegend auch für die gesamtwirtschaftlichen Präferenzen, also die wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen. Durch diese allzu enge Auslegung des Postulats der Werturteilsfreiheit begibt man sich m.E. vieler Möglichkeiten der wissenschaftlichen Beschäftigung mit normativen Fragen, so z.B. der Untersuchung der Begründungen für Zielsetzungen hinsichtlich ihrer Stichhaltigkeit[11] oder der Determinanten im Prozeß der Zielfindung.

---

8 Als Beispiel für eine (eher als Ausnahme in der Literatur erfolgende) intensive Auseinandersetzung mit Zielsetzungen der Einkommensumverteilung durch steuerpolitische Maßnahmen s. Neumark (1970), insbesondere dort die Ausführungen zum „Grundsatz der steuerlichen Umverteilung von Einkommen und Vermögen".

9 So schreibt Burghardt (1979: 40) über die Aufgaben der „Theoretischen Sozialpolitik": „Besondere jeweilige Aufgabe der Theoretischen Sozialpolitik ist es zu untersuchen, wie weit ein bestimmtes Instrument der Angewandten Sozialpolitik unter Bedachtnahme auf die sie begründenden Wertvorstellungen bei gegebenen sachlichen Bedingungen angewendet werden kann, damit die Maßnahmen (Einkommensverteilung) zielkonform erfolgen und gleichzeitig die Folgewirkungen dieser Maßnahmen die Voraussetzungen künftiger, ebenfalls zielkonform wirkungsvoller sozialpolitischer Maßnahmen (ein angemessen hohes Brutto-Nationalprodukt) nicht störend beeinflussen. Zu diesem Zweck bedarf es der Formulierung rationaler Rezepte."

10 So z.B. Winterstein (1980: 9-20). Mit dieser Arbeit soll u.a. in die Grundlagen der sozialen Sicherungspolitik eingeführt werden, ohne daß Zielsetzungen explizit behandelt werden.

11 Als Beispiel dafür sei hingewiesen auf Schmähl (1968b).

Erst in neuerer Zeit hat im ökonomischen Schrifttum ein stärkeres Beschäftigen mit Zielsetzungen eingesetzt. So liegen insbesondere Versuche vor, Hilfen bei der Operationalisierung von Zielsetzungen zu liefern und durch das Differenzieren von komplexen Zielsetzungsbereichen u.a. auf weniger beachtete Aspekte oder die Vermengung unterschiedlicher Aspekte hinzuweisen. Diese Versuche stehen vor allem im Zusammenhang mit der Entwicklung sozialer Indikatoren.[12]

5.4 Verteilungspolitische Zielvorstellungen in der Alterssicherungspolitik

Alterssicherungspolitik als eindeutig abgegrenzter Politikbereich existiert bislang weder in der Wissenschaft noch in der Praxis. Dieser Bereich umfaßt Zielsetzungen und Maßnahmen zur Gestaltung der Alterssicherungssituation der verschiedenen Gruppen von Individuen in einer Volkswirtschaft. Die Zielsetzungen für diesen Teilbereich sind notwendigerweise vielgestaltig. Was darunter zu fassen ist, hängt davon ab, was zur Alterssicherung gezählt wird. Im Mittelpunkt der politischen Diskussion steht zumeist die Vorsorge für und die Sicherung im Alter durch Geldleistungen. Darüber hinaus können aber auch Fragen wie die Versorgung mit spezifischen Gütern – Pflegeheime, Pflegedienste, Gesundheitsvorsorge, Wohnungsversorgung, um nur einige Beispiele zu nennen – Objekt der Alterssicherungspolitik sein.

Im folgenden werde ich mich auf einen Ausschnitt beschränken, auf die Alterssicherung durch Geldleistungen (i.d.R. Renten). Näheres zur Begründung dazu unter 5.4.2. Im Zentrum stehen damit verteilungspolitische Fragen.[13] Vorab ist die grundsätzliche Frage zu klären, *ob es eigenständige verteilungspolitische Zielvorstellungen für die Alterssicherungspolitik gibt* oder ob diese nicht sinnvollerweise bereichsspezifische Ausprägungen von Zielen (staatlicher) Verteilungspolitik darstellen sollten – also möglichst nur dem jeweiligen Sachbereich angepaßte Modifizierungen solcher verteilungspolitischer Normen sein sollten, die auch für andere Bereiche staatlicher Verteilungspolitik gelten. Für eine rationale, d.h. zieladäquate Wirtschafts- und Sozialpolitik ist notwendig – und das geht über den Bereich der Verteilungspolitik hinaus –, daß alle bereichsspezifischen Zielausprägungen und Maßnahmen auf einen übergeordneten Zielkatalog ausgerichtet sind, sollen sich nicht ständig Widersprüche ergeben bzw. sich ge-

[12] Stellvertretend für viele andere Publikationen sei hier hingewiesen auf Zapf (1977), wo für eine größere Zahl an Sachbereichen versucht wurde, Indikatoren zur Kennzeichnung „wohlfahrtsrelevanter“ Aspekte zu definieren und empirisch zu füllen. In diesem Sammelband ist ein Großteil der Arbeiten der Sozialpolitischen Forschergruppe an den Universitäten Frankfurt und Mannheim im Bereich der Indikatorenforschung zusammengefaßt. S. auch Glatzer und Volkert (1980).

[13] Für den gesamten Fragenkomplex verweise ich auf die ausführliche Behandlung in Schmähl (1977a). Zu den Zielsetzungen s. dort vor allem Kap. I.

genseitig behindernde oder gar aufhebende Maßnahmen ergriffen werden. Hinsichtlich der Verteilungspolitik bezieht sich diese Aussage in erster Linie auf die Beeinflussung der Einkommensverteilung durch staatliche Maßnahmen, weniger auf die verteilungspolitischen Aktionen z.B. der Tarifparteien.

Allgemein gehe ich somit von der hier nicht näher belegten These aus, daß Wirtschafts- und Sozialpolitik in einer Volkswirtschaft auf ein einheitliches Zielsystem ausgerichtet sein sollten.[14] Betrachtungsweise und zum Teil auch Instrumente der Wirtschafts- und Sozialpolitik unterscheiden sich allerdings in manchem. So sind sozialpolitische Aktivitäten ausgerichtet auf bestimmte soziale Tatbestände (wie Alter, Invalidität, Krankheit usw.) und damit zugleich auf die Situation von Gruppen der Bevölkerung, für die solche sozialen Tatbestände relevant sind. Wirtschaftspolitische Aktivitäten sind demgegenüber häufig an gesamtwirtschaftlichen Zuständen und Vorgängen orientiert. Allerdings sind die Übergänge zwischen den Politikbereichen mehr als fließend, was nicht zuletzt auch seinen Niederschlag darin findet, daß im wissenschaftlichen Schrifttum bislang noch keine weitgehend akzeptierte Abgrenzung dessen existiert, was Sozialpolitik eigentlich beinhaltet. Was mit wirtschafts- und sozialpolitischen Maßnahmen erreicht werden soll, ist für die Politikbereiche allerdings im Kern weitgehend identisch.[15]

5.4.1 Zielbereiche und deren Aufgliederung als Hilfsmittel zur Klärung und Präzisierung von Zielvorstellungen

Wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen betreffen eine Fülle von Bereichen, für die Vorstellungen über die erwünschte Situation bestehen (Wirtschaftswachstum, Gesundheitsversorgung, Einkommensverteilung usw.). Diese für die praktische Politik bedeutsamen Bereiche werden im folgenden als „*Zielbereiche*" bezeichnet.[16]

Jeder dieser Zielbereiche ist allerdings in sich ausgesprochen komplex; er umfaßt zumeist recht unterschiedliche Sachverhalte und beinhaltet unterschiedliche Fragestellungen, weist also – allgemein gesprochen – eine Fülle von Aspek-

---

[14] S. hierzu insbesondere auch Meinhold (1974).

[15] Das heißt aber weder, daß es keine Zielkonflikte zwischen einzelnen Zielen geben kann und wird, noch daß die Zielvorstellungen von Parteien, Verbänden usw. identisch sind. Ihrer Aufgabenstellung und ihren Interessen entsprechend divergieren sie in vielem. Da die Ziele staatlicher Wirtschafts- und Sozialpolitik in einem komplexen Prozeß der Zielfindung und -veränderung geformt werden, spielen die Machtverhältnisse zwischen den verschiedenen Parteien, Gruppen usw. und deren spezifischen, z.B. gruppenspezifischen Zielsetzungen auch für Inhalt und Prioritäten im Zielkatalog der staatlichen Akteure eine Rolle.

[16] S. im Grundansatz ähnlich Transfer-Enquête-Kommission (1979), Kap. 2.

ten (Dimensionen) auf. Jeder Zielbereich läßt sich somit in verschiedene *Zieldimensionen* zerlegen, z.B. im Zusammenhang mit der Konjunkturentwicklung in Arbeitslosigkeit, Preisniveauentwicklung usw.

Für jede der Zieldimensionen wiederum lassen sich konkrete *Zielvariablen* definieren (bzw. es sollte der Versuch gemacht werden, sie zu definieren), die die Zielsetzung direkt oder hilfsweise kennzeichnen: so z.B. für Arbeitslosigkeit die Arbeitslosenquote. Hierfür können konkrete *Indikatoren* gebildet werden, z.B. „Arbeitslosenquote = Zahl der arbeitslos gemeldeten Personen zur Zahl der Beschäftigten und arbeitslos gemeldeten Personen insgesamt".

Ein solcher Indikator kann unterschiedliche Werte annehmen (also z.B. die Arbeitslosenquote in einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Monat einen bestimmten Prozentsatz). Dies ist der tatsächliche Wert *(Ist-Wert) des Indikators*. Die Bewertung dieses Ergebnisses (Lage) hängt nun ab von dem angestrebten Zielwert *(Soll-Wert des Indikators)*. Parteien, Interessengruppen usw. können unterschiedliche Zielwerte als erstrebenswert ansehen. Folglich wird auch die Bewertung eines tatsächlich vorliegenden Ergebnisses unterschiedlich ausfallen.

Eine solche Systematik – von der ich im folgenden ausgehe – kann zur Klärung von Sachverhalten beitragen und ein Gerüst zum Einordnen unterschiedlicher Fragestellungen darstellen. Andererseits wird es u.a. leichter anzugeben, auf welcher Ebene argumentiert, über welche Frage jeweils konkret diskutiert wird, worin Einigkeit besteht (z.B. über die anzustrebenden Zielvariablen), worin aber nicht (z.B. über den Soll-Wert der Zielvariable).

Zur Konkretisierung von Zielvorstellungen selber sind allerdings noch weitere Gesichtspunkte heranzuziehen. Dies soll am Beispiel des Zielbereichs Einkommensverteilung speziell für die Alterssicherungspolitik verdeutlicht werden.

5.4.2 Ein Ansatz zur Operationalisierung verteilungspolitischer Zielvorstellungen für die Alterssicherungspolitik

Die folgenden Überlegungen beschränken sich auf einen wichtigen Teilbereich der Alterssicherungspolitik – Bereitstellung von Alterseinkünften vor allem, wenn auch nicht ausschließlich, durch das Rentenversicherungssystem sowie deren Finanzierung –, um hieran exemplarisch zu zeigen, welche Bedeutungen unterschiedliche Zieldimensionen in der praktischen Politik besitzen und wie auf dem oben beschriebenen – noch zu ergänzenden – Wege zur Klärung verteilungspolitischer Positionen und zur Klärung von Zielvorstellungen beigetragen werden kann. Anhand einiger derzeit in der Bundesrepublik diskutierter Änderungsvorstellungen vor allem für den Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung wird zudem zu zeigen versucht, daß eine differenzierte Analyse der zugrun-

deliegenden Zielvorstellungen die Diskussion, Konsensfindung und rationale Entscheidung voranbringen kann.

Die weitgehende Beschränkung auf die Institution der gesetzlichen Rentenversicherung (hier stets: Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung, ArV, AnV) hat mehrere Gründe:

Zum einen stellt die *gesetzliche Rentenversicherung* in der Bundesrepublik das bei weitem *quantitativ gewichtigste soziale Sicherungssystem* dar, sowohl hinsichtlich der *Zahl der Betroffenen* (so wurde Anfang 1979 von der ArV und AnV in rd. 12 Millionen Fällen eine Rente gezahlt; über ein Drittel aller deutschen Privathaushalte erhielt 1973 solche Renten und rd. 22 v.H. leben sogar überwiegend davon) als auch im Hinblick auf die *einzel- und gesamtwirtschaftliche Bedeutung* z.B. von Einnahmen und Ausgaben: So betrugen diese Rentenzahlungen 1978 in der Bundesrepublik (mit rd. 100 Mrd. DM) etwa ein Zehntel des gesamten Volkseinkommens und allein die Beitragseinnahmen erreichten fast die Höhe der Lohnsteuer. Zum anderen spielt gerade dieser Bereich in der öffentlichen politischen Diskussion seit langem eine zentrale Rolle.[17]

Da die Beamtenversorgung in der Bundesrepublik in politischen Diskussionen über Alterssicherungsfragen explizit oder implizit quasi Leitbildcharakter besitzt, werde ich an einigen Stellen auch diesen Bereich mit einbeziehen, obgleich er sonst in der Öffentlichkeit wenig beachtet wird.

5.4.2.1 Zieldimensionen, Einkommensbegriffe und Zieltendenzen

Der Zielbereich Einkommensverteilung macht mehr als viele andere Bereiche deutlich, daß hier ein sehr komplexer Tatbestand Gegenstand der Überlegungen ist. Von „der“ Einkommensverteilung zu sprechen, ist nahezu inhaltsleer. Vielmehr ist es notwendig anzugeben, unter welchem Gesichtspunkt die Einkommensverteilung dargestellt, analysiert und beurteilt wird. Dies ist bereits bei der Auswahl statistischer Daten erforderlich. Wichtige Kriterien dafür – wie auch für die Konkretisierung von Zielvorstellungen – sind dabei

– der verwendete *Einkommensbegriff*,
– die *Bezugseinheit* (der Einkommensempfänger) und
– die *zeitliche Dimension* der Analyse.

Interessiert das individuelle oder das Haushaltseinkommen, das Einkommen verschiedener sozialer Gruppen (z.B. der Arbeiter, Angestellten, Selbständigen

[17] S. hierzu u.a. Meinhold (1980).

usw.)? Welches Einkommen ist überhaupt von Interesse: das aus dem Marktprozeß bezogene Primäreinkommen (Bruttoeinkommen), das verfügbare Einkommen (nach Abzug von Sozialversicherungsbeiträgen und direkten Steuern, aber zuzüglich der Transferzahlungen – wie Wohn- und Kindergeld usw. –) oder aber das reale verfügbare Einkommen zur Kennzeichnung der Kaufkraft, also unter Berücksichtigung von Preisniveau und Preisstruktur?[18]

Zur Ableitung der verteilungspolitisch relevanten Zieldimension orientiere ich mich hier primär an Formen der Umverteilung, die durch das Rentenversicherungssystem angestrebt und bewirkt werden.[19] Unter diesem Gesichtspunkt spielen in der Diskussion über die Gestaltung von Alterssicherungssystemen vor allem folgende drei Aspekte eine besondere Rolle (s. auch Übersicht 5.2).

(1) *Verteilung zwischen Generationen*, hier vor allem die Situation von Rentnern im Vergleich zu Erwerbstätigen (in der Regel Arbeitnehmer).[20] Zur Kennzeichnung dieser Dimension werden vielfach „Rentenniveaus" verwendet. Die Frage, ob im Zuge der weiteren Entwicklung den Arbeitnehmern Beitragserhöhungen zuzumuten sind oder ob nicht der Anstieg der Rentenausgaben gemindert werden sollte oder die Forderung, Einkommen von Rentnern und Arbeitnehmern sollten im „Gleichklang" miteinander ansteigen, macht die Bedeutung dieser Dimension deutlich. In jüngster Zeit ist angesichts der Geburtenentwicklung verstärkt eine „Drei-Generationen-Betrachtung" in den Blickpunkt gerückt, bei der die Generation der noch nicht im erwerbsfähigen Alter stehenden Kinder und Jugendlichen (als künftige Erwerbstätige und künftige Beitragszahler) mehr Aufmerksamkeit gefunden hat, z.B. im Sinne einer Verkoppelung von Familienlastenausgleich und Alterssicherung.[21]

(2) *Verteilung innerhalb der Generationen*, hier vor allem (a) *innerhalb der Gruppe der Rentenempfänger*: Die Gestaltung der Rentenstruktur fällt hierunter oder auch, ob gezielte Verbesserungen für einzelne Gruppen von Rentnern erfolgen sollen (wie in der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Rente nach Mindesteinkommen oder die geplante Berücksichtigung von Kindererziehungs-

[18] Auf Einkommensbegriffe kann hier im einzelnen nicht eingegangen werden, obgleich sie m.E. einer der zentralen Punkte nicht nur beim Vergleich von Verteilungssituationen und der Konkretisierung verteilungspolitischer Zielvorstellungen sind, sondern auch für die mangelnde Durchschaubarkeit des derzeitigen Transfersystems in der Bundesrepublik große Bedeutung besitzen. Im heutigen Transfersystem existiert eine fast unüberschaubare Vielfalt unterschiedlich abgegrenzter Einkommensbegriffe, die z.B. der Berechnung und Anrechnung von Transferzahlungen zugrunde liegen. Ich verweise hier einführend auf Schmähl (1977a), Kap. I sowie Giloy (1978).

[19] Es läßt sich eine Fülle anderer Dimensionen nennen und begründen. S. erstmals ausführlich zu unterschiedlichen Verteilungsdimensionen Krupp (1975) sowie Glatzer und Krupp (1975).

[20] Auf den Unterschied zwischen einer (zeitpunktbezogenen) Querschnittsbetrachtung und einer auf (Geburts-)Kohorten bezogenen Sicht der Verteilung zwischen Generationen wird in Kapitel 19 in diesem Band eingegangen.

[21] S. z.B. Zeppernick (1979).

und Babyzeiten bei der Rentenberechnung). Darüber hinaus stellt sich aber allgemein die Frage nach der Gestaltung der Einkommenssituation durch den Zusammenbezug unterschiedlicher Einkünfte – wie auch unter Berücksichtigung nichtmonetärer Einkommenselemente, so der Inanspruchnahme von Dienstleistungen usw. –, da ja an alte Menschen allein eine Fülle von Sozialausgaben fließt.[22] (b) *Innerhalb der Gruppe der Erwerbstätigen*: Wie soll die zur Finanzierung der Renten und sonstigen Sozialausgaben erforderliche Abgabenbelastung verteilt werden? Soll es eine Beitragsbemessungsgrenze geben, von der ab Lohnbestandteile nicht mehr dem Beitragsabzug unterliegen – und in welcher Höhe? Sollen an die Stelle von Beitragseinnahmen verstärkt Steuereinnahmen (und wenn ja, welche) treten? Soll die finanzielle Belastung durch Kinder bei der Beitragsgestaltung für die Alterssicherung mitberücksichtigt werden?

(3) *Verteilung im Lebensablauf*, *Verteilung des individuellen Lebenseinkommens*: Diese Betrachtungsweise unterscheidet sich grundlegend von den beiden erstgenannten, da hier die Verteilungssituation im zeitlichen Längsschnitt interessiert, wie also durch Abgaben und Transferzahlungen der Einkommensverlauf eines Individuums beeinflußt wird. Von besonderem Interesse ist, wie durch das Alterssicherungssystem die Einkommensabstufung im Falle des altersbedingten Ausscheidens aus dem Erwerbsleben gestaltet wird (z.B. gemessen an der Rente oder Pension bei ihrer Erstfestsetzung im Vergleich zum letzten eigenen Lohn).[23] Hier interessiert z.B., in welchem Maße und unter welchen Bedingungen die Rente eine Lohnersatzfunktion erfüllen kann und soll, oder wie sich die Einkommenssituation ändert, wenn einer der Ehegatten stirbt – eine Frage, die im Zusammenhang mit der sozialen Sicherung der Hinterbliebenen bis 1984 eine Änderung erfahren dürfte.[24] Die anderen genannten Zieldimensionen beschränken sich demgegenüber auf eine Periode – in der Regel ein Jahr –; sie beruhen auf einer Querschnittsbetrachtung.[25]

---

[22] S. dazu den Beitrag meiner Mitarbeiterinnen Scheil und Schreyer (1980).

[23] Wenn hier und im folgenden auf „Lohn“ Bezug genommen wird, so ist dies als Synonym für Arbeitsentgelt von Arbeitern sowie Angestellten und Beamten (Gehalt) anzusehen.

[24] S. hierzu insbesondere Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen (1979).

[25] Zur Querschnitts- und Längsschnittanalyse im Bereich der Einkommensverteilung sowie zu den daraus ableitbaren Umverteilungsbegriffen s. Schmähl, (1980c), Teil I, sowie ders. (1977b), insbesondere S. 528-540 und (1983c), sowie (1988f); SIEHE AUCH KAP. 6 IN DIESEM BAND.

Übersicht 5.2: Beispiel einer Systematik im Zielbereich „Einkommensverteilung"

Zielbereich		Einkommensverteilung	
Ziel-dimension	*zwischen „Generationen"*	*innerhalb der „Generationen"* (hier: Rentner, Versicherte)	*Lebenseinkommen* (hier: von Individuen)
Zielvariable	z.B. Rentenniveau (in der gesetzlichen Rentenversicherung)		z.B. individuelles Absicherungsniveau (bei altersbedingtem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben) in der gesetzlichen Rentenversicherung bzw. aus gesetzlicher Alterssicherung und Zusatzversorgung (Arbeitgeber)
Indikator (Meßvorschrift)	z.B. Eckrentenniveau (Brutto-, Netto-); bei 40 Versicherungsjahren und persönlicher Bemessungsgrundlage von 100 v.H.,[1] bezogen auf durchschnittliches Brutto- bzw. konkret definiertes Nettoarbeitsentgelt aller Versicherten		z.B. Zugangsrente (Rentenversicherung und zusätzliche Altersrente des Arbeitgebers) bezogen auf letztes eigenes Brutto- bzw. Nettoarbeitsentgelt
Zielwert (Soll-wert, angestrebter Wert des Indikators)	z.B. Brutto-Eckrentenniveau von 50 v.H.		z.B. 90 v.H. des letzten Nettoarbeitsentgelts

Quelle: Eigene Darstellung.

[1] Das entspricht nach derzeitiger Terminologie 40 Entgeltpunkten.

Für diese – wie auch weitere – Dimensionen sind die Klärung des relevanten Einkommensbegriffs und auch der Empfängereinheit (Person, Ehepaar, Haushalt) erforderlich. In den Alterssicherungssystemen (seien es die gesetzliche Rentenversicherung oder auch ergänzende Einrichtungen, wie die betriebliche Alterssicherung und die Zusatzversorgung für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes oder aber die private Altersvorsorge, z.B. durch Lebensversicherungen) stehen in der Regel ganz oder nahezu ausschließlich monetäre Einkommen im Mittelpunkt. Die (einkommensmäßige) Absicherung im Alter kann allerdings auch ausgeweitet werden auf nichtmonetäre Einkommenselemente und die Versorgung mit „öffentlichen Gütern", wie z.B. die Bereitstellung und Nutzung von Gesundheitseinrichtungen und -leistungen (Medikamente, ärztliche und pflegerische Betreuung im Krankheitsfall), oder die verbilligte Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen (Verkehrsmittel, Museen, Theater), darüber hinaus aber auch die Versorgung alter Menschen mit bestimmten privaten Gütern – z.B. Wohnung oder Alten- und Pflegeheimplätzen sowie Pflegediensten.[26]

Mit der Hilfe von Zieldimensionen, Einkommensbegriffen und Empfängereinheiten lassen sich Zielvariable und Indikatoren zur Kennzeichnung und Messung verteilungspolitisch relevanter Sachverhalte entwickeln. Damit ist aber noch nichts darüber gesagt, wie die wünschenswerten Situationen für die einzelnen Zieldimensionen bzw. Bevölkerungsgruppen sein sollen. Hierzu bedarf es jeweils normativer Setzungen. Die Vielgestaltigkeit normativer Vorstellungen im Bereich der Einkommensverteilung (speziell auch der staatlichen Verteilungspolitik und der einkommensmäßigen Gestaltung der Alterssicherung) läßt sich m.E. abbilden, wenn die bisher genannten Elemente der Zielformulierung verbunden werden mit Aussagen über vorherrschende Tendenzen in der Verfolgung verteilungspolitischer Absichten. Ich bezeichne sie als *Zieltendenzen* (s. auch Übersicht 5.3). Sie lassen sich m.E. zu drei Komplexen zusammenfassen:

(a) Aufrechterhalten der relativen Einkommensposition.
(b) Forderung (Sicherung) eines Mindesteinkommens zur Vermeidung einkommensmäßiger Armut.
(c) Verringerung von Einkommensunterschieden.

Es läßt sich nun zeigen, daß insbesondere bei einer Verbindung dieser Zieltendenzen mit Einkommenskonzepten eine Fülle in der praktischen Verteilungspolitik angestrebter Zielsetzungen operational faßbar ist, Zielsetzungen, die durchaus nicht immer untereinander kompatibel sind. Dies kann hier im einzelnen nicht ausgeführt werden.[27]

---

[26] S. hierzu insbesondere die Beiträge von Glatzer und Volkert (1980) und Henke (1980).
[27] Verwiesen sei hier auf Schmähl (1977a), Kap. I, wo dieser Ansatz erstmalig entwickelt wurde.

Übersicht 5.3: Einkommensbegriffe und Zieltendenzen zur Konkretisierung der Zielvariablen im Bereich der Einkommensverteilung

Einkommensbegriffe	Zieltendenzen
– Perioden-, „Lebens"-Einkommen	
– Individual-, Familien-, Haushaltseinkommen	– Aufrechterhalten der relativen Einkommensposition
– Brutto-, Netto-, verfügbares Einkommen	– Sicherung eines Mindesteinkommens (Vermeidung von Armut)
– monetäres, nichtmonetäres Einkommen	– Minderung der Ungleichverteilung von Einkommen (Annäherung von Einkommen)
– Nominal-, Realeinkommen	

Quelle: Eigene Darstellung.

Im folgenden soll exemplarisch insbesondere verdeutlicht werden, daß die dargestellten Verteilungsdimensionen sowie spezifische Einkommensbegriffe in der praktischen Verteilungs- und Sozialpolitik – hier speziell der Alterssicherungspolitik – eine wichtige Rolle spielen und bei der Analyse von Zielsetzungen nützlich sind. Dies wird zunächst anhand der *Gestaltung der Rentenformel* im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung für *Erstfestsetzung* und *Anpassung von Renten* gezeigt und daran anschließend an *einigen* der derzeit in der Bundesrepublik diskutierten *Änderungsvorstellungen für den Bereich Alterssicherung*.

Die (Alters-)Rente der gesetzlichen Rentenversicherung soll einem Versicherten erlauben, in einem bestimmten Umfang – der von der Länge der Versicherungszeit abhängt – seine im Durchschnitt der Versicherungszeit erreichte relative Lohnposition aufrecht zu erhalten. Damit soll ihm ermöglicht werden, sein durch den Lohn bestimmtes Lebenshaltungsniveau auch nach (altersbedingtem) Ausscheiden aus dem Erwerbsleben aufrechterhalten zu können. Die Rente ersetzt damit in entsprechendem Maße den vorherigen Lohn; Lohnersatzfunktion der Rente. Darin wird die sich hier auf die intertemporale Betrachtung beziehende Ausprägung der Zieltendenz „Aufrechterhalten der relativen Einkommensposition" deutlich. Es soll damit also erreicht werden, daß der Einkommensverlauf über den gesamten Lebenszyklus – hier insbesondere zwischen Erwerbstätigkeits- und Altersphase – *verstetigt* wird, eine der zentralen Aufgaben sozialer Sicherungssysteme, die dem „Bedürfnis" nach Lebenskontinuität entspricht.[28]

[28] So bezeichnet Schelsky (1979: 221) „[...] das Bedürfnis nach Lebenskontinuität bei teilweiser Funktionsentlastung als das Grundbedürfnis jeden Alters" und hält dies „[...] für die anthropolo-

Diese Absichten gelten nicht nur für die erstmalige Berechnung der Rente, sondern auch im weiteren Rentnerleben. Dies soll durch die Rentenanpassung sichergestellt werden, durch die die Rente in ihrem Betrag erhöht wird. Die Anpassungssätze orientierten sich bislang in der Regel an Veränderungen der durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelte.[29]

Auch durch die Gestaltung der Beamtenversorgung soll der Lebenseinkommensverlauf verstetigt werden. Die Pension wird unmittelbar als ein bestimmter – von der Zahl der ruhegehaltsfähigen Dienstjahre abhängiger – Prozentsatz des letzten Bruttogehalts festgelegt, um so dem (ehemaligen) Beamten eine der Dienststellung entsprechende Lebensführung auch nach Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zu ermöglichen.

Für Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes wurde im Prinzip diese beamtenrechtliche Regelung durch die Zusatzversorgung nachgebildet. Allerdings zeigt sich hier besonders deutlich, wie sorgfältig die relevanten Einkommensbegriffe zu beachten sind, soll es nicht zu verteilungspolitisch unerwünschten Ergebnissen kommen: Arbeiter und Angestellte des öffentlichen Dienstes sollen wie Beamte nach 35 und mehr Dienstjahren aus Leistungen der Rentenversicherung und der Zusatzversorgung 75 v.H. des letzten Bruttolohnes erreichen.

Allerdings unterliegt die Beamtenpension der Einkommenssteuer, während die Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und der Zusatzversorgung faktisch steuerfrei sind.[30]

Werden diese (steuerfreien) Alterseinkünfte auf das zuletzt erreichte Nettogehalt (Bruttolohn abzüglich Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeitrag) bezogen, so führt dies dazu, daß von den betreffenden Arbeitern/Angestellten ein Absicherungs-Prozentsatz von über 100 v.H. erreicht wird, d.h. (Netto-)Rente

---

gisch-soziologische Grundformel des Alters". Die Aufgabe von sozialen Sicherungssystemen, „[...] die Kontinuität der Einkommen zu sichern [...]", wurde schon frühzeitig in der ökonomischen Literatur betont, so von Philippovich (1907: 164).

29 1992 erfolgte die Umstellung auf die Veränderung des durchschnittlichen *Netto*arbeitsentgelts, 2001 wurde im Prinzip wieder an die durchschnittlichen Bruttoentgelte angeknüpft, jedoch – seinerzeit und zusätzlich 2004 – modifiziert um weitere Faktoren, siehe hierzu Schmähl (1999e und 2007a).

30 So wird bei Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung nur der sog. Ertragsanteil besteuert, der bei Rentenbezug ab dem 65. Lebensjahr 20 v.H. der Rente beträgt und damit – sofern keine anderen Einkünfte nennenswerten Umfanges vorhanden sind – unter Berücksichtigung der gewährten steuerlichen Freibeträge zur Steuerfreiheit führt. S. hierzu – mit weiteren Literaturhinweisen –Schmähl (1980d). Eine Abkehr von der Ertragsanteilsbesteuerung der Sozialversicherungsrenten erfolgte durch das seit Anfang 2005 geltende Alterseinkünftegesetz. Nach einer Übergangszeit sollen Vorsorgeaufwendungen in der Erwerbsphase steuerfrei sein und daraus erwachsende Renteneinkünfte voll der Besteuerung unterworfen werden (sog. „nachgelagerte Besteuerung"); siehe hierzu u.a. Birk (2008), kritisch zum konzeptionellen Ansatz Schmähl (1986f und 2003d).

(Rentenversicherung und Zusatzversorgung zusammen) sind höher als der zuletzt bezogene eigene Nettolohn.[31] Für Beamte gilt diese Situation allerdings nicht: Vom Beamtengehalt werden zwar nur Lohnsteuer-, aber keine Beitragszahlungen abgezogen, doch unterliegt die Beamtenpension der Lohnsteuer. Im Durchschnitt erreichen Beamte nach 35 Dienstjahren eine Nettopension von etwa 80 bis 85 v.H. ihres letzten Nettogehalts.[32]

An diesem Beispiel wird mehrerlei deutlich: Es bestehen z.B. aufgrund unterschiedlicher Einkommenskonzepte als Bezugsgrößen für Abgaben und Leistungen sowie auch unterschiedlichen Tarifen für die Gestaltung von Leistungen (z.B. in Abhängigkeit von Dienstzeit bzw. Versicherungsdauer) erhebliche Probleme, die Einkommenssituation unterschiedlicher Gruppen der Bevölkerung miteinander zu vergleichen, selbst innerhalb der Gruppe unselbständig Beschäftigter, z.B. für Angestellte und Beamte.[33]

Zugleich zeigt sich hieran, daß unpräzise definierte Zielsetzungen (hier: nicht hinreichende Beachtung der Einkommensbegriffe) zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Sie haben mit zur Forderung nach Harmonisierung von Alterssicherungssystemen beigetragen.

Auch die Bedeutung der Dimension der *Verteilung innerhalb der Generationen*, hier zwischen den „Rentnern“, wird dadurch offenkundig: Wie soll die Einkommenssituation im Alter für verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen gestaltet sein (für unselbständig Beschäftigte im Vergleich zu Selbständigen, aber auch innerhalb der Unselbständigen zwischen Arbeitern und Angestellten innerhalb und außerhalb des öffentlichen Dienstes, außerhalb des öffentlichen Dienstes zwischen solchen mit und ohne betriebliche Alterssicherung sowie stets im Vergleich zu Beamten)? Die Situation ist derzeit recht unterschiedlich. Das heißt auch, daß die Einkommenssituation alter Menschen allein schon aus diesem Grunde sehr differenziert zu betrachten ist, je nach Zugehörigkeit zu einem Alterssicherungssystem, d.h. im wesentlichen je nach der früheren sozialen Stellung im Berufsleben.[34]

---

[31] Ähnliche Situationen können sich auch für ehemalige Arbeiter/Angestellte außerhalb des öffentlichen Dienstes ergeben, wenn ihre Rente mit einer Leistung aus einem betrieblichen Alterssicherungssystem zusammentrifft, das ähnlich wie die Zusatzversorgung gestaltet ist. Diese Fälle dürften quantitativ aber noch kaum eine größere Rolle spielen.

[32] Die Reduzierungen des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung wurden im Laufe der Zeit Leitschnur für Änderungen in der Beamtenversorgung. So wurde 1989 beschlossen, dass die Höchstpension von 75 v.H. der letzten (ruhegehaltsfähigen) Bruttobezüge erst nach 40 und nicht mehr 35 Dienstjahren erreicht wird. 2001 wurde beschlossen, den Höchstsatz von 75 v.H. auf 71,75 v.H. zu senken.

[33] S. zu solchen Vergleichsfragen für die Einkommenssituation in der Erwerbstätigkeits- und der Altersphase für verschiedene Gruppen von Erwerbstätigen Schmähl (1981e).

[34] Siehe hierzu u.a. Altenbericht (2001 und 2006) und die dort erwähnten Datengrundlagen sowie Schmähl (2005f).

Innerhalb der Rentenversicherung sind durch die Gestaltung der Rentenformel und der Rentenanpassung gleichfalls Vorstellungen über die *Rentenstruktur* entwickelt. So wird an die frühere Lohnsituation angeknüpft, indem die relative, im Durchschnitt des Versicherungslebens erreichte Lohnposition auf die Altersphase übertragen wird, die Abstufung zwischen den Rentnern als analog den früheren Lohnrelationen gestaltet sein soll. Im Zeitablauf bleibt dies durch die Anpassung aller Renten mit einem einheitlichen Rentenanpassungssatz erhalten. Auch dies zeigt die Bedeutung der Tendenz zur *Aufrechterhaltung der Position*. Allerdings findet sich in der 1972 eingeführten Rente nach Mindesteinkommen (bei langer Versicherungszeit) auch eine Tendenz zur *Sicherung eines Mindesteinkommens*. Durch die Anrechnung bestimmter beitragsloser Zeiten oder die erwähnte Rente nach Mindesteinkommen wird aber gleichzeitig eine *Annäherung der Einkommen in der Altersphase* und damit nicht nur die Aufrechterhaltung der Position angestrebt. Man sieht, daß – selbst für diese eine Zieldimension – alle drei Zieltendenzen wirksam sind, was bei der Beurteilung des Systems und seiner Ergebnisse, aber auch seiner Verstehbarkeit für die Betroffenen zu beachten ist.

Gleichzeitig soll in der Rentenversicherung durch die Rentenformel erreicht werden, daß die Renten in einer bestimmten Relation zum Lohn derzeit noch Erwerbstätiger stehen. Hierdurch soll also die *Verteilung zwischen den Generationen* in bestimmter Weise gestaltet werden. Hierfür werden als Indikator zumeist Angaben über die Höhe eines Rentenniveaus verwendet. Anhand dieser Zieldimension sollen nun beispielhaft Fragen der Gestaltung von *Zielvariablen und Indikatoren* erläutert werden.

5.4.2.2 Das Rentenniveau als Zielvariable und seine Operationalisierung

Die Auswahl dieses Beispiels liegt deshalb nahe, da für diesen Indikator – was ein seltener Fall im Bereich der Verteilungspolitik ist – quantitative Festlegungen der anzustrebenden Werte (Sollwerte) vorhanden sind. In anderen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik ist dies durchaus üblich, man denke an die angestrebte bzw. noch tolerierte Änderungsrate des Preisniveaus oder die Arbeitslosenquote, wie sie alljährlich in der Zielprojektion der Bundesregierung im Jahreswirtschaftsbericht ausgewiesen wird.

In der sozialpolitischen Diskussion der Bundesrepublik wird unter Rentenniveau meist folgende Relation verstanden:[35] Es wird die Rente für einen be-

[35] S. für eine ausführliche Analyse von Rentenniveaus, ihren Definitions- und Meßproblemen sowie ihrem verteilungspolitischen Aussagegehalt Schmähl (1975a) sowie ders. (1977a), Kap. IV, Bischoff (1977).

stimmten Rentenfall (häufig als *Eck-* oder *Standardrente* bezeichnet) herangezogen. Ihm liegen 40 Versicherungsjahre[36] und eine persönliche Bemessungsgrundlage von 100 v.H. zugrunde, d.h., im Durchschnitt des Arbeitslebens wurde von diesem Rentner gerade soviel verdient, wie es dem durchschnittlichen *Brutto*lohn aller Arbeiter/Angestellten entsprach. Diese Rente wird in Beziehung gesetzt zum durchschnittlichen *Brutto*arbeitsentgelt aller Versicherten in der Rentenversicherung in einem bestimmten Jahr. Dieses *Brutto-Eckrentenniveau* betrug zum 1.7.1978 46,1 v.H., 1979 ist es gesunken und 1980 wird es sinken, da der Anpassungssatz unter der tatsächlichen bzw. zu erwartenden durchschnittlichen Bruttolohnzuwachsrate festgelegt wurde.

Weit verbreitet ist die Auffassung, daß durch die Rentenreform von 1957 für dieses Rentenniveau ein Zielwert von 60 v.H. verwirklicht werden sollte. Dieses ist aber nur bedingt richtig, bleibt aber dennoch als subjektiv verfestigte Einschätzung bedeutsam. Dieser Wert wäre bei der in der Bundesrepublik geltenden Rentenformel nur bei mehrjähriger Konstanz der durchschnittlichen Bruttolöhne erreichbar; bei positiven Lohnänderungsraten – wie in der Realität der Regelfall – und einem positiven time-lag zwischen Rentenberechnung (bzw. -anpassung) und aktuellem durchschnittlichem Bruttolohn liegt das (faktisch einen theoretischen Wert darstellende) Brutto-Eckrentenniveau unter 60 v.H.[37] Kurze Zeit bestand eine gesetzliche Vorschrift, die durchaus als verteilungspolitische Zielsetzung interpretierbar war:[38] Das Brutto-Eckrentenniveau von 50 v.H. sollte um nicht mehr als 5 Prozentpunkte unterschritten werden. Diese Zielsetzung auf der Basis des Brutto-Eckrentenniveaus wird offenbar von manchen Politikern noch als gültig angesehen.[39] Zu beachten ist, daß sich alle solche Niveauwerte ausschließlich auf Versichertenrenten beziehen. Da Witwenrenten i.d.R. 60 v.H. der Versichertenrente des Mannes betragen, bedeutet ein Eckrentenniveau von 50 v.H. für die Versicherten nur 30 v.H. für das Witwen-Eckrentenniveau.

[36] DIES WURDE IM RAHMEN DER 1989 BESCHLOSSENEN RENTENREFORM IN 45 JAHRE VERÄNDERT. SIEHE DAZU AUCH SCHMÄHL (2005b: 386).

[37] In die Rentenformel geht zur Erstfestsetzung der Rente eben nicht das aktuelle durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten, sondern die „allgemeine Bemessungsgrundlage“ ein, die – vereinfacht – lange Zeit die Höhe des durchschnittlichen Bruttolohns vor rd. 3 Jahren widerspiegelte. Bei 40 Versicherungsjahren, persönlicher Bemessungsgrundlage von 100 v.H. und einem für Altersrenten gültigen „Steigerungssatz“ von 1,5 v.H. pro Versicherungsjahr ergeben sich 60 v.H. der allgemeinen Bemessungsgrundlage für die Eckrente.

[38] Es handelt sich hierbei um die „Rentenniveau-Sicherungsklausel“ des § 1272 Abs. 2 RVO i.d.F. des Rentenreformgesetzes von Oktober 1972: Wenige Monate später – nach der Bundestagswahl von 1972 – wurde sie allerdings durch das 16. Rentenanpassungsgesetz faktisch außer Kraft gesetzt.

[39] So Franke (1980).

Derzeit wird diskutiert, ob ab 1982 wieder zur bruttolohnbezogenen Anpassung in der früher (vor dem 21. Rentenanpassungsgesetz) praktizierten Form zurückgekehrt werden soll, nachdem von 1979 bis 1981 die Rentenanpassungssätze diskretionär, losgelöst von der tatsächlichen Veränderung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts, festgesetzt wurden, um so das Wachstum der Rentenausgaben zu bremsen und Finanzierungsprobleme der Rentenversicherung zu lösen. Dabei wird häufig darauf hingewiesen, daß das Brutto-Eckrentenniveau kein geeigneter Zielindikator sei: Es gehe um das Aufrechterhalten des Lebenshaltungsniveaus auch nach Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und um die Relation des Lebenshaltungsniveaus zwischen Erwerbstätigen und Rentnern. Maßgebende finanzielle Quelle des Lebenshaltungsniveaus sei aber nicht der Brutto-, sondern der Nettolohn (hierbei wird allerdings von allen anderen Einkünften der Arbeitnehmer und Rentner abstrahiert und ausschließlich auf die Rente und den Lohn abgestellt). Folglich sei das *Netto-Eckrentenniveau* aussagekräftiger, indem der spezifische Eckrentenfall auf das Nettoarbeitsentgelt bezogen wird. Das Netto-Eckrentenniveau betrug (wiederum am 1.7.) 1978 65,4 v.H.[40]

Die Beurteilung der Verteilungsposition von Rentnern im Vergleich zu Arbeitnehmern anhand des Netto-Eckrentenniveaus wird oftmals auch als Argument für eine an der Nettolohnentwicklung anknüpfende Rentenanpassung (Nettoanpassung) verwendet. Diese Verbindung ist aber durchaus nicht notwendig. Die Beurteilung der Verteilungsposition und die Auswirkungen eines Instrumentes (Anpassung) sind zunächst zwei verschiedene Dinge.[41] Das Rentenniveau kann durch eine Vielzahl von Instrumenten so beeinflußt werden, daß es bestimmten Zielsetzungen entspricht.

Vom DGB wird beispielsweise ein Nettoniveau – gemessen am „vergleichbaren Nettoeinkommen" – (offenbar bei 45 Versicherungsjahren) von 90 v.H. als erstrebenswert angesehen, „um den Lebensstandard" aufrechterhalten zu können bei gleichzeitigen verteilungspolitischen Einwendungen gegen eine Nettolohnanpassung.[42] Früher wurde auch vom DGB das angestrebte Rentenniveau auf Bruttobasis formuliert (z.B. bei – vermutlich – wiederum 45 Versicherungsjahren mit 75 v.H., das entspricht knapp 67 v.H. bei 40 Versicherungsjahren). Der neuerdings vom DGB genannte Zielwert bezieht sich auf das *letzte* Nettoentgelt. Gemessen daran entspricht auch das in der Beamtenversorgung erreichte Niveau

---

[40] Zur Ermittlung des durchschnittlichen Nettolohnes wurde hier vom durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten und der durchschnittlichen auf Bruttolöhne entfallenden direkten Abgabenquote nach Angaben der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ausgegangen. Der Nettolohn kann aber durchaus statistisch unterschiedlich ermittelt werden; dies zeigt wiederum die Notwendigkeit der Präzisierung des Einkommensbegriffes.

[41] In diesem Sinne auch Jantz (1979: 59).

[42] S. Schmidt (1980a).

noch nicht dem angestrebten Zielwert (selbst wenn er in einer Bandbreite um 90 v.H. herum definiert wird).[43]

Zielwerte auf Nettobasis in einer Bandbreite zu bestimmen ist allein schon deshalb sinnvoll, da selbst bei *gleichem Brutto-Rentenniveau* infolge progressiver Lohn- und Einkommensteuerbelastung und einer ab der Beitragsbemessungsgrenze regressiv verlaufenden Beitragsbelastung (stets bezogen auf den Bruttolohn) das *Netto-Rentenniveau* bei unterschiedlichen absoluten Renten- und Lohnbeträgen, die der Niveauberechnung zugrunde liegen, *unterschiedliche* Werte aufweist.

An diesem Beispiel wird deutlich, daß eine Präzisierung der Rentenniveau-Zielvariablen eine genaue Angabe der relevanten Einkommensbegriffe (insbesondere letztes Einkommen, Versicherungszeit, durchschnittliches Einkommen, Brutto-, Nettoeinkommen, letzteres unter Angabe insbesondere der zu berücksichtigenden Abgaben) erfordert und eine Festlegung des Zielwertes (z.B. 90 v.H.) die Angabe derjenigen Versicherungsdauer notwendig macht, die zugrunde gelegt werden soll. Das heißt somit, daß bei kürzerer Versicherungsdauer auch der Zielwert entsprechend niedriger ist.

Aber auch die Festlegung der Bezugseinheit für das Absicherungsniveau ist zu beachten: Derzeit erfolgt dies in der Regel für ein Individuum. Bei der Diskussion über die Alterssicherung von Frauen bedarf es aber auch der Entwicklung von Vorstellungen über das Absicherungsniveau von Ehepaaren (z.B. unterschieden danach, ob nur einer oder beide der Ehegatten erwerbstätig sind) und für den überlebenden Ehegatten.[44]

Die Festlegung solcher Zielvariablen und Zielwerte und die Wahl entsprechender Instrumente – so wie z.B. die Rentenformel für Berechnung und Anpassung von Renten – erfordert eine politische Entscheidung. Hierbei wird eine normierte Situation zugrunde gelegt und für sie gewissermaßen eine „Durchschnittsentscheidung“ getroffen.

Bei der Interpretation solcher Eckrentenniveaus – auf Brutto- wie auf Nettobasis – ist allerdings zu beachten, daß verschiedene Veränderungen im Leistungsrecht der Rentenversicherung (wie z.B. die Rente nach Mindesteinkommen oder die vielfach vorgeschlagene Anrechnung von Zeiten der Kindererziehung) darin keinen Niederschlag finden. Gleiches gilt für Veränderungen der Rentenstruktur im Zeitablauf, indem Altersjahrgänge mit veränderten Berufsverläufen ins Rentenalter eintreten.[45] Es ist ja stets ein ganz bestimmter Rentenfall Grundlage der Berechnungen, bei dem die beiden individuellen Werte (Versicherungszeit und persönliche Bemessungsgrundlage), die zu individuellen Unterschieden

---

[43] S. z.B. Schmidt (1980b) sowie Muhr (1979: 35).
[44] S. hierzu den Beitrag von Krupp (1980).
[45] Zu Änderungen der Rentenstruktur und ihren Determinanten s. Schmähl (1977a), Kap. III.

in der Rentenhöhe führen können, normiert sind. Will man die *tatsächliche Situation verschiedener Gruppen* von Rentnern bzw. Erwerbstätigen kennzeichnen, so ist auf tatsächliche Rentenzahlungen und entsprechende Lohnangaben zurückzugreifen – z.B. für Arbeiter, Angestellte, Männer, Frauen usw. Solche Berechnungen zur Kennzeichnung der Verteilung zwischen Generationen für jeweils vergleichbare Teilgruppen liegen vor.[46] Über Berechnungen für den Rentenzugang – also bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und damit für eine wichtige Phase im Lebenseinkommensverlauf –, differenziert gleichfalls nach Teilgruppen, wird an anderer Stelle berichtet.[47]

5.4.2.3 Änderungsvorstellungen im Rentenversicherungssystem

Betrachtet man nun einige der Vorstellungen und Vorschläge, die insbesondere diskutiert werden angesichts der sich abzeichnenden Altersstrukturränderung der Bevölkerung und der sich daraus (cet. par., d.h. insbesondere bei unverändertem Leistungsrecht) für die Rentenversicherung ergebenden finanziellen Belastungserhöhungen, so sind auch sie explizit oder implizit auf die hier unterschiedenen verteilungsmäßigen Zieldimensionen ausgerichtet. Besonders deutlich wird dies beim schon erwähnten Vorschlag der „Nettoanpassung". Durch ihn soll vor allem die *Verteilung zwischen den Generationen* gestaltet werden, da bei Bruttoanpassung der Renten und steigender direkter Abgabenbelastung – wenn sie für die Arbeitnehmer bzw. Erwerbstätige wirksam werden – das Nettorentenniveau immer weiter ansteigt, was von vielen verteilungspolitisch als nicht erwünscht angesehen wird. Damit wird implizit das derzeit bestehende Nettoniveau als ausreichend, ja manchmal schon als überhöht angesehen.[48]

---

46 Schmähl (1975).

47 S. hierzu den Beitrag meines Mitarbeiters Göbel (1980).

48 Daß in diesem Zusammenhang häufig immer noch Unklarheiten z.B. über die Einkommensbegriffe bestehen, wird z.B. an der Aussage von Hans-Heinrich Schmidt (Kempten) deutlich, der den FDP-Vorschlag, einen Abschlag vom Rentenzahlbetrag vorzunehmen, „wenn die Bruttolöhne stärker als die Nettolöhne steigen", damit begründet, daß nach FDP-Vorstellungen „[…] die *Realeinkommen* von Rentnern und Arbeitnehmern künftig gleichmäßig steigen" (sollen). Schmidt (1980c). Dort sind auch die 32 Thesen zur Alterssicherung der FDP abgedruckt. Während in der Vorlage des Bundesfachausschusses für Soziales, Jugend, Familie und Gesundheit der FDP vom November 1978 in These 7 als „Versorgungsziel", um den Versicherten nach einem vollen Versicherungsleben (gemeint sind offenbar 40 Jahre, s. These 8) „vor einem sozialen Abstieg" bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu bewahren, eine Rente als angemessen bezeichnet wurde „[…] in Höhe von rd. 60 v.H. des *verfügbaren Arbeitseinkommens* des Versicherten, soweit hierfür Beiträge entrichtet wurden", eine Definition, bei der nicht geklärt ist, welche Einkommensgröße gemeint ist (letzter, durchschnittlich erzielter Lohn, vermutlich der Nettolohn), ist in der bislang letzten Fassung der Thesen (s. oben) das Versorgungsziel überhaupt nicht mehr definiert.

Aber auch der Hinweis, daß weitere Abgabenbelastungen im Rahmen der Rentenversicherung für die Erwerbstätigen nicht mehr zumutbar seien – die Grenze der Belastbarkeit schon erreicht sei –, folglich Abstriche am Wachstum der Rentenausgaben gemacht werden müßten, zielt in die gleiche Richtung.

Die *Verteilung innerhalb der Generationen* wird gleichfalls durch verschiedene Maßnahmen gezielt oder als Nebeneffekt berührt: Wenn z.B. gefordert wird, einen höheren Anteil der Rentenausgaben durch Steuern zu finanzieren, um hierdurch z.B. das Versicherungsprinzip zu stärken, so werden andere Gruppen (vor allem alle Erwerbstätigen) und die bisher betroffenen Personen in verändertem Maße als bisher durch Abgaben belastet, sind doch Beiträge auf Bruttolöhne der Arbeiter und Angestellten (nicht der Beamten) beschränkt, und zwar nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze, während z.B. die Lohn- und Einkommensteuer prinzipiell das gesamte steuerpflichtige Einkommen aller Personen belastet. Durch indirekte Steuern (z.B. die Mehrwertsteuer) werden alle Konsumenten entsprechend der Höhe und Struktur ihres Verbrauchs finanziell belastet (also z.B. auch die Rentner). Deutlich wird an dem Bestreben, beispielsweise durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung den Äquivalenzgedanken in der Rentenversicherung zu stärken, daß auch das Äquivalenzprinzip instrumentellen Charakter besitzt und auf bestimmte verteilungspolitische Zielvorstellungen (z.B. Übertragung der Lohnposition der Erwerbstätigkeitsphase auf das Alter, intertemporale Einkommensumschichtung, nicht interpersonelle Einkommensumverteilung) ausgerichtet ist.

Vorschläge zu einer „sozial gestaffelten“ Beteiligung der Rentner an den Kosten ihrer Krankenversicherung berühren gleichfalls die Struktur der Einkommen innerhalb der Gruppe der Rentner, da hier der Idee nach Rentner mit niedrigem Einkommen relativ schwächer belastet werden sollen. Allerdings geht man dabei oftmals von der Überlegung aus, eine niedrige Rente sei gleichzeitig Indikator für ein geringes Einkommen, so daß Grundlage der Staffelung von Abzügen die Rentenhöhe sein könne. Angesichts der mannigfachen Kumulationsmöglichkeiten – allein schon im Sozialleistungsbereich bei einer Person, aber auch in Haushalten – kann aber nicht a priori von der Rentenhöhe auf die Einkommenshöhe geschlossen werden.[49]

Die Bedeutung der Zielsetzungen wird wohl am offenkundigsten bei den Vorschlägen zur Harmonisierung von Alterssicherungssystemen. Harmonisierung wird vom DGB sowie der CDU und SPD gefordert, sowie – damit zusammenhängend – die Beseitigung von (einkommensmäßiger) „Überversorgung“. Harmonisierung und Vermeidung von Über- und Unterversorgung machen stets

49 S. dazu die empirischen Angaben in Schmähl (1977a), insbesondere S. 402 ff., sowie Transfer-Enquête-Kommission (1979: 152-156).

die Nennung der angestrebten Situation erforderlich.[50] Die „Ziele der verschiedenen Alterssicherungssysteme aufeinander abzustimmen",[51] erfordert auch die Klärung des Gesamtabsicherungsniveaus und des (partiellen) Absicherungsniveaus für die einzelnen Bereiche. So orientiert sich die CDU[52] offenbar an der Beamtenversorgung, aber nicht in dem Sinne, daß die Rentenversicherung und Beamtenversorgung etwa ein gleiches Absicherungsniveau für die Betroffenen gewährleisten, sondern indem die Rentenversicherung zusammen mit Zusatzversorgung (betrieblicher bzw. des öffentlichen Dienstes) und privater, individueller Vorsorge etwa die Höhe der Beamtenversorgung erreichen. Hier wird (zumindest implizit) auf das letzte Entgelt Bezug genommen, das auch in den neueren DGB-Vorstellungen eine zentrale Rolle spielt, dort allerdings offenbar ohne Einbezug der privaten Vorsorge bei der Berechnung des angestrebten Absicherungsniveaus von 90 v.H. des „entsprechend vergleichbaren Nettoeinkommens".[53] Es wird also auch hier zu entscheiden sein, „[...] auf welche Lebensperiode abzustellen ist und mit wieviel Versicherungsjahren das zu harmonisierende Niveau erreicht werden soll".[54]

Der heftig umstrittene Vorschlag, Renten stärker in die Besteuerung einzubeziehen, betrifft gleichfalls die Situation innerhalb der Gruppe der Rentner – vor allem Bezieher unterschiedlich hoher Renten und Bezieher von Alterseinkünften aus verschiedenen Alterssicherungssystemen (berührt hier also auch die Harmonisierungsproblematik). Gleichfalls wird dadurch die Situation zwischen Generationen (das Nettorentenniveau) beeinflußt, aber auch die Einkommensabstufung bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Angesichts der Progression von Lohn- und Einkommensteuer führt dies tendenziell zu einer Minderung der Einkommensunterschiede.

In der bisherigen Diskussion über die einzelnen Instrumente – wie Besteuerung, Nettoanpassung, Krankenversicherungsbeitrag – wurde vielfach nicht genügend darauf geachtet, welche Zieldimensionen in welcher Weise durch die Maßnahmen berührt werden. Das Rückführen der instrumentellen Diskussion auf die Zielfrage zeigt dann u.a., daß die Instrumente untereinander nur begrenzt miteinander vergleichbar und auch nur begrenzt substituier- und kombinierbar

---

50 S. hierzu z.B. Verhandlungen des Deutschen Sozialgerichtsverbandes (1979), insbesondere die Beiträge von B. von Maydell und H. Thieme. Es darf allerdings keinesfalls Kumulation mit „Überversorgung" gleichgesetzt werden, denn selbst bei Mehrfachbezug von Sozialleistungen können sich noch unzureichende Einkommens- und Lebensbedingungen ergeben.

51 Franke (1980).

52 S. den erwähnten Beitrag von H. Franke.

53 Muhr (1979: 35). Als Bezugspunkt zur Beurteilung der Ergebnisse der Kumulierung von Sozialleistungen und der Gestaltung z.B. von Anrechnungsregelungen wird zumeist implizit auch auf das letzte Arbeitseinkommen Bezug genommen. S. Schewe (1979: 31).

54 Schmidt (1980b).

sind.[55] Das Beachten der relevanten Zieldimension kann m.E. mit dazu beitragen, manche Mißverständnisse und Fehlinterpretationen in der politischen Diskussion zu vermeiden.

5.5 Ausrichtung der Alterssicherungspolitik auf ein umfassendes wirtschafts- und sozialpolitisches Zielsystem

Verteilungspolitische Ziele werden auch in anderen Bereichen der Wirtschafts- und Sozialpolitik angestrebt und durch den Einsatz einer Vielzahl von Instrumenten zu verwirklichen gesucht. Folglich bedarf es einer Abstimmung dessen, was verteilungspolitisch durch die Gestaltung von Alterssicherungseinrichtungen gewollt wird mit dem, was sonst verteilungspolitisch erstrebt wird, soll es nicht zu einem unkoordinierten Nebeneinander, ggf. sogar einem Konterkarieren und damit u.a. zu unerwünschten Verteilungseffekten kommen.[56]

Für den Bereich der Alterssicherungspolitik bedarf es z.B. zunächst der Klärung, welches Absicherungsniveau für die verschiedenen Gruppen der Bevölkerung durch staatliche Maßnahmen angestrebt werden soll, ob dieses für alle Gruppen gleich sein soll und wenn ja, was davon durch einzelne Sicherungssysteme – wie z.B. die gesetzliche Rentenversicherung, die Zusatzversorgung – abgedeckt werden soll. Dabei sind Entscheidungen über Prioritäten zu fällen, denn Zielsetzungen für einzelne Zieldimensionen sind z.T. nicht unabhängig voneinander zu fixieren. Die Bereitstellung von Sozialproduktsteilen für Zwecke der Alterssicherung geht allerdings – wie schon früher erläutert – über die Verteilung monetärer Einkommen an alte Menschen hinaus.

Aber selbst dann, wenn zunächst nur solche Maßnahmen und Zielsetzungen der Alterssicherung berücksichtigt werden, die auf monetäre Einkommen ausgerichtet sind, ist zu beachten, daß die Gestaltung von Alterssicherungssystemen zum Teil erhebliche einzel- und gesamtwirtschaftliche Auswirkungen haben kann, Wirkungen, die für die Zielerfüllung in anderen Bereichen von beträchtlicher Bedeutung sein können. Dies sei kurz erläutert.

Durch die Existenz der Sozialversicherung – so eine häufig vertretene, allerdings nicht unumstrittene und für die Bundesrepublik empirisch nicht belegbare These – werde die private *Ersparnisbildung* gemindert, sowohl durch eine

[55] Dies wurde kürzlich an anderer Stelle aufzuzeigen versucht in Schmähl (1980d). Erwähnt sei, daß hinter den im Zusammenhang mit einer veränderten Besteuerung von Renten häufig angeführten steuersystematischen Überlegungen gleichfalls verteilungspolitische Absichten stehen, die nur nicht stets hinreichend deutlich erkannt oder deutlich gemacht werden. DIES IST AUSFÜHRLICH ANALYSIERT WORDEN IN SCHMÄHL (1986f).

[56] S. näher hierzu Schmähl (1978a); SIEHE KAPITEL 4 IN DIESEM BAND.

Reduktion der Sparfähigkeit (Beitragszahlungen mindern das verfügbare Einkommen) als auch durch eine Verringerung der Sparbereitschaft, da ein wichtiges Vorsorgemotiv (Alterssicherung) durch die Zuerkennung von Rentenansprüchen bzw. Rentenzahlungen ganz oder teilweise entfalle. Dadurch können die Höhe der Investitionen, damit der *Kapitalbestand* und folglich das *Wirtschaftswachstum* negativ beeinflußt werden. Der Vorschlag, im Hinblick auf die künftige Belastungserhöhung im Zuge der Bevölkerungsentwicklung ein Ansparen im Rahmen der Alterssicherung vorzunehmen (also das Umlageverfahren durch ein Kapitaldeckungsverfahren zu ergänzen) und damit die Möglichkeiten zu vermehrter Kapitalbildung zu schaffen, basiert überwiegend auf solchen Überlegungen.[57]

Auch eine weitere wichtige Determinante des wirtschaftlichen Wachstums, das *Arbeitsangebot*, kann durch das Alterssicherungssystem beeinflußt werden, insbesondere durch die Festlegung der Altersgrenze bzw. der Bedingungen, unter denen eine Altersrente (auch vorzeitig) in Anspruch genommen werden kann. Unter mittelfristig beschäftigungspolitischen Überlegungen wird zur Entlastung des Arbeitsmarktes vielfach eine weitere faktische Vorverlegung des Rentenalters befürwortet, obgleich längerfristig – ab den 1990er Jahren – eher mit einem Arbeitskräftemangel zu rechnen ist. Zudem würde durch eine weitere Erhöhung der Zahl der Rentner die Belastung im und durch das Alterssicherungssystem noch gesteigert.

Im Hinblick auf die *konjunkturpolitische* Aufgabenerfüllung sind die Ausgestaltung der Alterssicherung und der Zeitpunkt von Veränderungen im Alterssicherungssystem von großer Bedeutung: Bei einem Rentenvolumen von derzeit rd. 100 Mrd. DM im Jahr bedeutet eine um einen Prozentpunkt veränderte Rentenanpassung eine Änderung des Ausgabenvolumens um 1 Mrd. DM. Die Einführung eines einzigen Babyjahres in der Rentenversicherung – auch für den Rentenbestand – wird derzeit mit rd. 3,5 Mrd. DM jährlich veranschlagt.[58] Dieser Ausgabenanstieg erfordert (erfolgen keine kompensierenden Ausgabenminderungen an anderer Stelle) auch ein entsprechend höheres Finanzierungsvolumen, d.h. eine Mehrverschuldung oder eine höhere Abgabenbelastung.

Hinsichtlich der Ausgestaltung des Rentenversicherungssystems kann insbesondere der durch den time-lag der Rentenberechnung und der Rentenanpassung bewirkte zeitlich unterschiedliche Verlauf von Rentenausgaben und Beitragseinnahmen die konjunkturpolitische Aufgabenerfüllung (je nach Länge des time-lag und Verlauf des Konjunkturzyklus) beeinflussen. Für die vergangenen Jahre kann überwiegend eine konjunkturpolitisch erwünschte Entwicklung im Rentenversicherungshaushalt der Bundesrepublik durch das Anpassungsverfah-

---

[57] S. ausführlich zu diesem Fragenkreis Schmähl (1974a), Kap. II und Kap. III, sowie ders. (1980a); SIEHE KAPITEL 11 IN DIESEM BAND.

[58] Bewertet mit 75 v.H. des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aller Versicherten.

ren festgestellt werden,[59] d.h., die konjunkturpolitische Aufgabenerfüllung wurde unterstützt. Allerdings zeigen die Erfahrungen mit dem Rentenreformgesetz von 1972, daß die Politiker nicht (immer) dazu bereit sind, sich an die Bedingungen für die Wirksamkeit eines solchen automatischen Konjunkturstabilisators zu halten (dies ist einer der wichtigen Gründe für die Forderung nach Abschaffung des time-lags und damit einer „Aktualisierung“ von Rentenberechnung und Rentenanpassung).

In neuerer Zeit wird auch vorgeschlagen, die Rentenversicherung (stärker) in den Dienst *familien*-, darüber hinaus sogar *bevölkerungspolitischer Ziele* zu stellen, indem z.B. nach der Kinderzahl differenzierte Beitragssätze befürwortet werden. Ohne auf die Realisierungswahrscheinlichkeiten solcher Maßnahmen im Hinblick auf das generative Verhalten oder auf die sozial- und verteilungspolitisch m.E. nicht recht befriedigenden Effekte einzugehen, zeigt dieses Beispiel einmal mehr, daß eine Vielzahl von Auswirkungen sozialer Sicherungsmaßnahmen und ihre Kompatibilität mit Zielsetzungen in entsprechenden Zielbereichen zu beachten ist.[60] Darüber hinaus werden auch weitere gesellschaftspolitische Zielsetzungen zu berücksichtigen sein, wie z.B. Bewahrung oder Mehrung von Entfaltungschancen für die Individuen, Stabilität von Ehe und Familie. Solche Zielvorstellungen finden in neuerer Zeit gerade im Zusammenhang mit der geplanten Neugestaltung der Alterssicherung von Frauen Beachtung.[61]

Auch wenn im Mittelpunkt des Alterssicherungssystems verteilungspolitische Zielsetzungen stehen, so sollte doch bei der Gestaltung von Alterssicherungsmaßnahmen dafür Sorge getragen werden, daß die Zielerfüllung in anderen Zielbereichen zumindest nicht behindert, möglichst sogar unterstützt wird. Denn die verteilungspolitische Zielerfüllung im Bereich der Alterssicherung selbst ist – notwendigerweise – nicht losgelöst von der Gestaltung und den Ergebnissen in anderen Politikbereichen, sei es der Situation auf dem Arbeitsmarkt, sei es der Preisniveauentwicklung (durch die die reale Verteilungssituation der Rentner – gerade solcher mit niedrigem Einkommen –, trotz der Dynamisierung von Sozialleistungen, im Vergleich zu anderen Gruppen tendenziell negativ verändert wird). Nicht zuletzt aber ermöglicht wirtschaftliches Wachstum die eher konfliktfreie Bewältigung von Verteilungsfragen, indem hier z.B. Änderungen der Belastung und von Verteilungsstrukturen bei noch positiven Einkommensänderungsraten ermöglicht werden.

---

[59] S. hierzu Schmähl (1978b).

[60] Die Berücksichtigung von Familienleistungen insbes. in der gesetzlichen Rentenversicherung ist ein schon seit langer Zeit diskutiertes Thema, siehe z.B. Nell-Breuning (1980). Aus jüngster Zeit siehe dazu Schmähl et al. (2006) mit weiteren Literaturverweisen.

[61] S. hierzu den Beitrag von Krupp (1980).

Bei der Diskussion über Änderungsvorstellungen im Bereich der Alterssicherung sollten also die Wechselwirkungen mit anderen Bereichen große Beachtung finden, da die Zielrealisierungsmöglichkeiten in den verschiedenen Zielbereichen nicht unabhängig voneinander sind. Gleichzeitig sind für die Zielrealisierungsmöglichkeiten aber noch einige andere *Kriterien* bedeutsam, auf die abschließend nur kurz hingewiesen werden soll. Sie sind in erster Linie im Zusammenhang mit Auswahl und Gestaltung von Maßnahmen zu sehen.[62]

Wichtig ist neben der *Widerspruchsfreiheit* der verschiedenen Maßnahmen zur Realisierung der einzelnen Ziele vor allem auch die *Transparenz* von Maßnahmen und Zusammenhängen, sowohl für die von den Entscheidungen Betroffenen (hier z.B. Versicherte und Rentner) als auch für die Entscheidungsträger. In beiderlei Hinsicht ist viel an Verbesserung notwendig, aber auch möglich.[63] Hierzu gehört u.a. die Klarheit über die angestrebten Zielvorstellungen. In engem Zusammenhang damit steht das *Vertrauen* der Bevölkerung in die *Stabilität der Alterssicherung*. Hierzu kann u.a. das Festhalten an einer bestimmten Anpassungsformel beitragen (als Ausdruck der *Stetigkeit* von Maßnahmen), während eine stets wiederkehrende Auseinandersetzung über Anpassung und andere für wichtig erachtete Elemente der Alterssicherung eher destabilisierend wirken dürfte. Solche Aspekte machen auch deutlich, daß subjektive Elemente, Einschätzungen, Erwartungen von erheblicher Bedeutung für die Bewertung „objektiv" vorfindbarer Situationen sind. Sie sind in gleicher Weise in den einzelnen Zielbereichen wichtig für die Zufriedenheit mit Einrichtungen und Maßnahmen. Sie kann man durch subjektive Indikatoren zu erfassen versuchen.[64] Hierfür – wie auch allgemein für die Akzeptierung des Systems bzw. von Maßnahmen (wie z.B. von Belastungserhöhungen) – ist sicher die Transparenz und Verstehbarkeit eine wichtige Komponente, die mit zur *politischen Durchsetzbarkeit* beiträgt. Beachtung sollte aber auch die *Praktikabilität*, die verwaltungsmäßige Durchführbarkeit von Maßnahmen finden. Berücksichtigt man zudem, daß verschiedene Personengruppen von unterschiedlichen Sicherungssystemen erfaßt werden, die Situation der Bevölkerungsgruppen aber von großer (verteilungs-) politischer Relevanz ist, dann sind bei Maßnahmen gerade im Bereich der Alterssicherung die (möglichen oder tatsächlichen) *Auswirkungen auf andere Bereiche und Institutionen* gleichfalls mit in die Überlegungen einzubeziehen.

Mit der hier vorgelegten Skizze sollten die Notwendigkeit, aber auch mögliche Ansätze einer wissenschaftlichen Beschäftigung mit normativen Fragen im Bereich der Sozial- und Verteilungspolitik exemplarisch verdeutlicht werden.

---

[62] S. in diesem Zusammenhang auch die von Neumark behandelten steuerrechtlichen und steuertechnischen Grundsätze der Besteuerung. Neumark (1970), Kap. IV.

[63] S. hierzu Schmähl (1979b).

[64] S. hierzu auch den Beitrag von Glatzer und Volkert (1980).

Die traditionell recht stark ausgebaute wissenschaftliche Bearbeitung von Fragen der Lageanalyse und des Mitteleinsatzes sollte also durch eine stärkere Behandlung von Zielsetzungen ergänzt werden, um so mit dazu beizutragen, daß in der praktischen Politik die Möglichkeiten zu einer rationalen, d.h. zielgerichteten Wirtschafts- und Sozialpolitik verbessert werden.

6 Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung im Lebensablauf – Ein problemorientierter Überblick –*

6.1 Einleitung

Dieser Beitrag hat zur Aufgabe, eine andere und zugleich ergänzende Perspektive für die Analyse von Verteilungsfragen zu verdeutlichen, als sie üblicherweise gewählt wird. Dabei handelt es sich um Fragen, die bisher in der ökonomischen Forschung – sowohl in Theorie als auch Empirie – noch vergleichsweise wenig Beachtung gefunden haben. Allerdings sind für die einzelnen Menschen und für die Gestaltung staatlicher Verteilungspolitik Fragen der Entwicklung des Einkommens im Lebensablauf und ihrer Konsequenzen für Einkommensverteilung und Einkommensungleichheit von großer Bedeutung.

Im folgenden soll – ausgehend davon, warum wir uns überhaupt für den Einkommensverlauf interessieren – zunächst der grundsätzliche Unterschied zu den üblicherweise durchgeführten Verteilungsanalysen verdeutlicht werden, um sodann anhand einiger Aspekte Veränderungen des Lebensverlaufs und verschiedener Lebensphasen in ihrer Bedeutung für die Einkommensentwicklung aufzuzeigen. Schließlich wird der Frage nachgegangen, wie wir überhaupt zu Informationen über die Einkommensentwicklung von Personen und/oder Haushalten gelangen können und ob nicht vielleicht die üblicherweise vorhandenen statistischen Informationen über die Einkommenssituationen in einzelnen Perioden hierfür doch ausreichend sind. Abschließend soll auf einen bisher weitgehend vernachlässigten Einflußfaktor in der Analyse von Veränderungen der Einkommensungleichheit – Bevölkerungsveränderungen – hingewiesen werden. Demographischen Veränderungen werden wir in verschiedenen Zusammenhängen im Rahmen dieses Beitrags begegnen.

---

* Erstveröffentlichung: 1988 (siehe Schmähl 1988f). Der Beitrag gibt einen Vortrag im Rahmen der Universitätsvorlesung der Freien Universität Berlin zum Thema „Arm und Reich“ im Sommersemester 1986 wieder.

6.2 Warum überhaupt Analysen der Einkommensentwicklung im Lebensablauf? – Zugleich zum Unterschied zwischen Längsschnitts- und Querschnittsanalyse

Wenn Informationen zur Einkommens- und Vermögensverteilung sowie über das Ausmaß ihrer Ungleichheit vorgelegt werden, so handelt es sich i.d.R. um Angaben, die sich auf ein Jahr beziehen (z.B. die Verteilung der verfügbaren Einkommen von Haushalten in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1980, untergliedert nach verschiedenen Haushaltsgruppen, wie Haushalte unterschiedlicher Größe oder anderen interessierenden Merkmalen). Es handelt sich gewissermaßen um „Momentaufnahmen“ für eine zeitlich eng begrenzte Phase. Erfaßt werden z.B. Einkommen oder Löhne für *verschiedene* Personen (oder Haushalte) in einem Jahr.

Man kann aber auch die Frage stellen, wie sich für *identische* Personen (oder Haushalte) das Einkommen im Zeitablauf entwickelt. Für den einzelnen ist dies mindestens von ebenso großer Bedeutung wie die Frage, wie hoch sein Einkommen – isoliert betrachtet – in einer Periode ist, absolut oder im Vergleich zu anderen, also wo man in der Rangskala der Einkommensempfänger steht (relative Position). Kontinuität, Stetigkeit der Einkommensentwicklung von Periode zu Periode, Monat zu Monat, Jahr zu Jahr, ist für das Aufrechterhalten und Verbessern der Lebenshaltung, für die Deckung des Bedarfs, von großer Bedeutung. Kritische Phasen – wie Krankheit, Arbeitslosigkeit, Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch Invalidität, Unfall oder Alter (mit Minderung oder völligem Verlust des Arbeitseinkommens), Scheidung oder Verwitwung – machen deutlich, daß es gerade in solchen Phasen darauf ankommt, daß ein ausreichendes Einkommen erhalten bleibt und der Einkommensabfall möglichst begrenzt wird.

Gerade für solche kritischen Phasen im Lebensablauf sind ja auch Einrichtungen der sozialen Sicherung geschaffen worden, wie die gesetzliche Kranken-, Unfall- oder Arbeitslosenversicherung sowie die Invaliden- und Altersrentenversicherung. Dies macht deutlich, daß eine Verstetigung der Einkommensentwicklung, eine Minderung allzu krasser Einkommensrückgänge sozial- und verteilungspolitisch wichtige Fragen sind, indem z.B. Krankengeld, Arbeitslosengeld, Alters- und Witwenrenten oder Sozialhilfe (zur Vermeidung einkommensmäßiger Armut) bereitgestellt werden, oder es wird durch gesetzliche Regelungen – wie Unterhaltszahlungen bei Scheidung – einkommensgestaltend eingegriffen.

Die Bedeutung des Verlaufsaspekts wird auch daran deutlich, daß sich der Bedarf im Lebenszyklus wandelt, z.B. mit Haushaltsgröße, Kinderzahl. Hierauf sind z.B. Regelungen des Familienlastenausgleichs gerichtet in Form steuerlicher

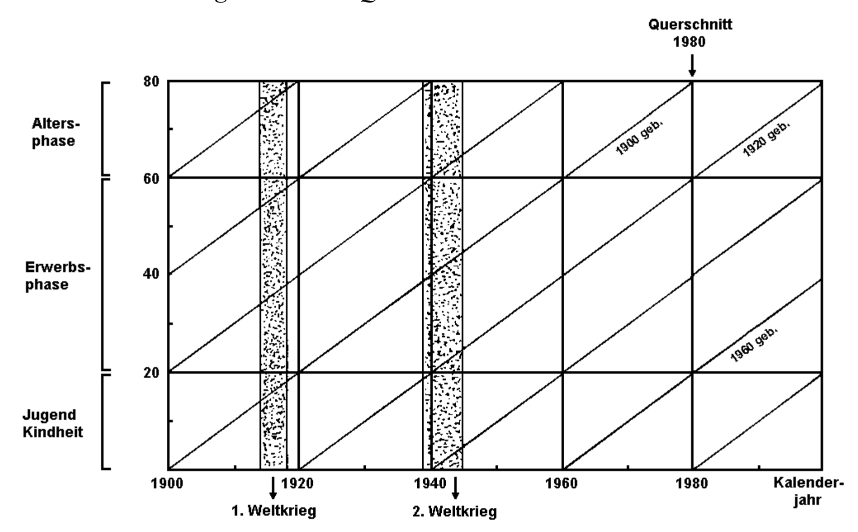
Maßnahmen, von Kindergeld oder beitragsfreier Mitversicherung von Familienangehörigen in der gesetzlichen Krankenversicherung.

Anhand eines einfachen, für bevölkerungsstatistische Fragen entwickelten Schemas sollen die hier stichwortartig gekennzeichneten unterschiedlichen Betrachtungsweisen im Rahmen der Verteilungsanalyse weiter verdeutlicht werden (Übersicht 6.1). Auf der einen Achse ist dazu das *Lebensalter* abgetragen (biologische Zeit), auf der zweiten Achse die *historische Zeit*, die *Kalenderjahre*. In jedem Kalenderjahr werden Menschen geboren, hier zusammengefaßt zu Altersjahrgängen (Kohorten). Beim Durchlaufen der historischen Zeit altern sie. Zur Vereinfachung sind in Übersicht 6.1 nur einige wenige Kohorten eingezeichnet – im Zeitabstand von jeweils 20 Jahren, also die 1900, 1920 Geborenen usw. Weiterhin sei zunächst vereinfachend davon ausgegangen, daß die Phase der Erwerbsfähigkeit im Durchschnitt mit dem 20. Lebensjahr beginne und mit dem 60. Lebensjahr ende. Die „Altersphase" reiche vom 60. bis zum 80. Lebensjahr.

Bereits wenige Beispiele verdeutlichen, daß einzelne Jahrgänge von historischen Ereignissen oder krisenhaften gesamtwirtschaftlichen Situationen (wie Inflationen, hoher Arbeitslosigkeit) in unterschiedlichen Phasen ihres Lebenslaufes betroffen werden, aber z.B. auch unterschiedlich lange. So beendeten beispielsweise viele der im Jahr 1900 Geborenen mit Beginn des 1. Weltkrieges ihre Schulzeit, traten noch im Krieg oder zu Beginn der Weimarer Republik ins Erwerbsleben, erlebten die Inflation von 1923, die Weltwirtschaftskrise, die Zeit des Nationalsozialismus und auch die Zeit des 2. Weltkrieges. Damals standen sie mitten in ihrer Erwerbsphase. Erst etwa während der letzten 5 bis 10 Jahre ihres Erwerbslebens erlebten sie wieder eine Zeit der Vollbeschäftigung. Ihre Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung – unterstellen wir, es waren Arbeiter oder Angestellte – stiegen bis Mitte der 1970er Jahre etwa so stark wie die Bruttodurchschnittsverdienste. Erst danach blieben die Rentenerhöhungen hinter dem Anstieg der Bruttolöhne zurück. Bereits die 1920 Geborenen fanden über längere Phasen ihres Erwerbslebens andere Bedingungen vor, so etwa ab ihrem 35. Lebensjahr bis zur Mitte der 1970er Jahre etwa 20 Jahre der Vollbeschäftigung. Bei Kriegsende standen sie weitgehend noch am Beginn ihres Arbeitslebens. Die Frauen, die 1920 oder früher geboren wurden, sind in der sozialpolitischen Diskussion des Jahres 1986 – im Zusammenhang mit der Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung – viel zitiert worden als die sogenannten „Trümmerfrauen".

Die seit Mitte der 1970er Jahre für deutsche Nachkriegsverhältnisse ungewöhnlich hohe und andauernde Arbeitslosigkeit trifft – wie durch ein solches Schema unmittelbar verdeutlicht werden kann – die verschiedenen Kohorten in unterschiedlichen Phasen ihres Erwerbslebens. Bei den Älteren hat dies oft die Konsequenz, daß sie nicht mehr ins Erwerbsleben zurückkehren.

Übersicht 6.1: Längsschnitt und Querschnitt



Quelle: Eigene Darstellung.

Eine solche Art der Betrachtung, sei es einer Person oder – wie hier – eines Geburtsjahrganges im Zeitablauf wird *Längsschnittsbetrachtung*(-analyse) genannt. Wird nun eine statistische Erhebung – z.B. der Einkommenssituation für ein Jahr (z.B. 1980) – durchgeführt und analysiert, dann handelt es sich um eine *Querschnittsbetrachtung*. In unserem vereinfachten Beispiel in Übersicht 6.1 standen 1980 die zwischen 1920 und 1960 Geborenen in der Erwerbsphase, die zwischen 1900 und 1920 Geborenen befanden sich im Rentenalter. Wenn sich bei einer solchen Querschnittsbetrachtung z.B eine bestimmte Anzahl von Personen im unteren Einkommensbereich zeigt, dann ist z.B. von Interesse, ob dies Arbeitnehmer gegen Ende ihrer Erwerbsphase sind oder ob es sich um solche handelt, die gerade erst am Anfang ihres Erwerbslebens stehen.

Anhand dieses Schemas läßt sich auch verdeutlichen, daß der Begriff „Generation“ in zwei unterschiedlichen Bedeutungen verwendet wird: Wenn heute im Zusammenhang mit der Alterssicherung oft von „Generationenvertrag“, „Generationensolidarität“, „Ausgleich zwischen den Generationen“ gesprochen wird, so handelt es sich um eine Querschnittsbetrachtung: Der in der Erwerbsphase stehende Teil der Bevölkerung trägt mit seinem Einkommen zur Finanzierung des Lebensunterhalts derjenigen bei, die noch nicht oder nicht mehr im Erwerbsleben stehen. Spricht man aber z.B. von der „Kriegs“- oder „Nachkriegsgenerati-

on“, dann ist damit ein Längsschnittsphänomen gemeint, z.B. Personen eines Geburtsjahrgangs oder einer Gruppe dicht beieinander liegender Jahrgänge, die in der gleichen Lebensphase ähnliche Bedingungen vorfanden.

6.3 Veränderungen der Erwerbsphase

In Übersicht 6.1 wurde eine im Zeitablauf gleiche altersmäßige Abgrenzung der Erwerbsphase unterstellt. Tatsächlich haben sich hierfür jedoch im Zeitablauf erhebliche Verschiebungen ergeben. Besonders für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg ist dies in starkem Maße zu verzeichnen (vgl. Übersicht 6.2) durch

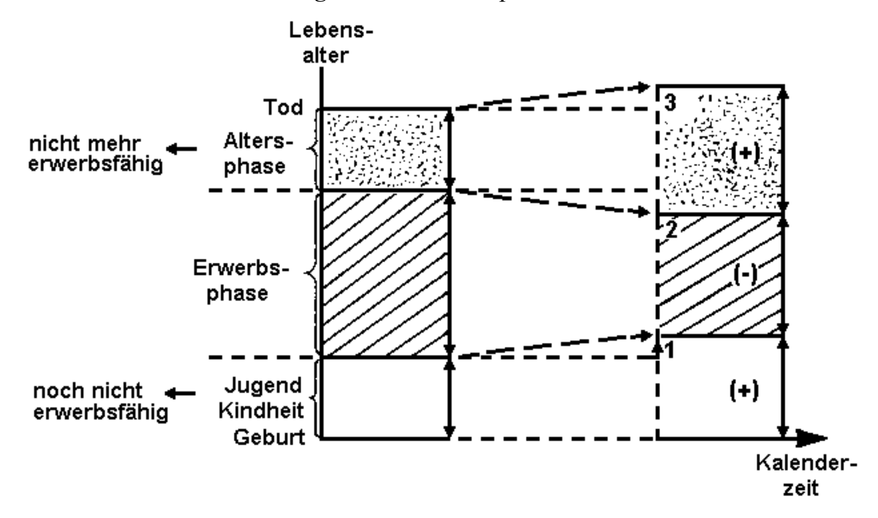
1. *späteren Eintritt in das Erwerbsleben* (Verlängerung der Ausbildungsphase) und
2. *früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben*. Das Rentenzugangsalter von Arbeitern und Angestellten liegt heute im Durchschnitt deutlich unter 60 Jahren. Darüber hinaus ist die Alters- (und damit auch die Rentner-)phase nicht nur durch früheres Ausscheiden verlängert worden, sondern auch durch
3. die *gestiegene Lebenserwartung*. Gerade in den letzten Jahren haben sich hier bemerkenswerte und in dieser Stärke nicht erwartete Veränderungen ergeben, und zwar nicht nur in der Bundesrepublik, sondern beispielsweise auch in den USA.

So ist die Lebenserwartung eines 60jährigen Mannes in der Bundesrepublik im Verlaufe von 10 Jahren im Durchschnitt um 1 Jahr und 4 Monate gestiegen, die einer gleichaltrigen Frau sogar um rund 1 Jahr und 10 Monate auf insgesamt fast 77 Jahre (Männer) bzw. 81 Jahre (Frauen).

Wenn es im 90. Psalm heißt: „Unser Leben währet siebenzig Jahre, und wenn’s hoch kommt, so sind’s achtzig Jahr […]“, so haben wir dies jetzt sogar im Durchschnitt erreicht, ja schon überschritten, während zu der Zeit, als diese Verse geschrieben wurden, es nur einer kleinen Minderheit vergönnt war, so alt zu werden.

Insgesamt steht durch die beschriebenen Veränderungen einer kürzeren Erwerbsphase eine längere Rentnerphase gegenüber. Dies hat u.a. Konsequenzen für die Finanzierung der Alterssicherung.

Übersicht 6.2: Veränderungen dreier Lebensphasen



Quelle: Eigene Darstellung.

Zu beachten ist darüber hinaus, daß die einzelnen Geburtsjahrgänge bekanntlich nicht gleich stark besetzt sind. Die Geburtenentwicklung in der Bundesrepublik ist durch ausgeprägte Berge und Täler gekennzeichnet. Bis Mitte der 1960er Jahre war eine hohe Geburtenhäufigkeit zu verzeichnen (die Amerikaner sprechen von der „Baby-Boom-Generation"), der dann ein krasser Abfall in der Geburtenhäufigkeit folgte. Solche Strukturbrüche stellen – mehr als die absolute Veränderung der Bevölkerungszahl (also der zahlenmäßige Rückgang der deutschen Bevölkerung) – Wirtschafts-, Sozial- und Gesellschaftspolitik vor große Herausforderungen.

Die stark besetzten Geburtsjahrgänge sind gewissermaßen „wandernde Problemberge".[1] Mangel an Kindergartenplätzen, große Klassen in den verschiedenen Stufen des Schulsystems, Engpässe im Ausbildungs- und Hochschulbereich waren und sind z.T. noch Kennzeichen dieser Entwicklung. Zunehmend treten jetzt die Angehörigen dieser starken Jahrgänge auf dem Arbeitsmarkt als Anbieter auf. Hierin liegt einer der Gründe für das Ausmaß der jetzigen Arbeitsmarktprobleme.

---

[1] Dafür wurde auch das Bild einer Pythonschlange verwendet, die ein (kleines) Schwein verspeist hat, das dann im Lauf der Zeit deutlich sichtbar den Leib der Schlange durchwandert.

Wenn diese Geburtsjahrgänge schließlich in das Rentenalter gelangen, wird dies, zusammen mit der erwähnten Verschiebung der Lebensphasen, dazu beitragen, daß in etwa 50 Jahren – bei weiterhin niedriger Geburtenhäufigkeit (etwa wie derzeit) – nicht mehr, wie heute, etwa 36 alte Menschen auf je 100 Personen in der Erwerbsphase (20.-60. Lebensjahr) kommen, sondern diese Relation („Altenquotient") wird sich mehr als verdoppeln (auf 80 zu 100).

Es ist bemerkenswert, daß noch vor wenigen Jahren (1980) aufgrund der damals vorgelegten Modellberechnungen über die künftige Bevölkerungsentwicklung infolge der damals unterstellten geringeren Lebenserwartung dieser Altenquotient für das Jahr 2030 mit („nur") 72 angegeben wurde. Am Vergleich dieser Zahlen erkennt man die Bedeutung nicht allein der Geburtenentwicklung, sondern auch von Sterblichkeitsveränderungen.

Die Angaben beruhen nicht auf Prognosen darüber, was mit großer Wahrscheinlichkeit sein wird, sondern auf Modellberechnungen unter Verwendung bestimmter Annahmen.[2] Sie machen aber deutlich, daß die Altersstrukturänderungen in verschiedenen Bereichen des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebens Probleme aufwerfen. Sie werden eng mit Verteilungsfragen, u.U. auch Verteilungskonflikten, verbunden sein. So wird ja z.B. im Bereich der Alterssicherung bereits intensiv über Maßnahmen diskutiert (wie Änderungen im Leistungsrecht der Rentenversicherung oder veränderte Formen der Finanzierung). Man denke auch an die im Zuge der Alterung der Bevölkerung weiter wachsende Bedeutung der Bewältigung von Problemen der Pflegebedürftigkeit.

Gleichzeitig wird deutlich, daß kohortenspezifische Bedingungen bestehen können, so z.B. die Bedingungen, die bestimmte Jahrgänge bei Eintritt in das Erwerbsleben antreffen, ihre Beschäftigungsmöglichkeiten, die Eingangsbesoldung, ihre Aufstiegschancen, die ja u.a. durch den Altersaufbau der Bevölkerung mitbestimmt werden. Auch dies prägt die Einkommensentwicklung im Lebensablauf und die Höhe des insgesamt erreichbaren Einkommens.

6.4 Änderung weiterer Phasen im Lebenszyklus

Aber nicht nur die Länge der Erwerbs- und Altersphase hat sich verändert, sondern auch die vieler anderer Phasen im Lebenszyklus, die gleichfalls für die Entwicklung und Beurteilung der Angemessenheit von Einkommen – z. B. unter Bedarfsgesichtspunkten – wichtig sind.

Solche Phasenschemata für den Lebenslauf besitzen eine lange Tradition. Oft wurde dabei von einem 7-Jahres-Rhythmus ausgegangen. Schon Solon – der

[2] In der öffentlichen und politischen Diskussion wird allerdings die hier verwendete Variante – bei unverändert geringer Geburtshäufigkeit – derzeit meist als am plausibelsten angesehen.

athenische Staatsmann und Dichter – teilte um 600 v. Chr. das Leben in zehn 7-Jahresphasen ein.[3] Auch Hippokrates verwendete die Einteilung des menschlichen Lebens in sieben Phasen. Der 7-Jahres-Rhythmus dient bis in unsere Zeit zur Strukturierung des Lebenslaufs: Erinnert sei an das Konfirmationsalter (14 Jahre) oder das lange gültige Volljährigkeitsalter von 21 Jahren. Das „verflixte siebte (Ehe-) Jahr" hat sich auch umgangssprachlich erhalten.

Anhand eines „Familienlebenszyklus" von Frauen seien einige für unsere Thematik interessante Veränderungen kurz aufgezeigt (vgl. Übersicht 6.3).[4]

Wir gehen dazu von Frauen aus, die das 25. Lebensjahr erreicht haben; alle vorher Gestorbenen sind also in der Durchschnittsberechnung über die Länge der einzelnen Lebensphasen nicht enthalten.

Wenn auch diese schematische Übersicht mit einigen methodischen Problemen verbunden ist, so macht sie aber doch die Verschiebungen der verschiedenen Phasen des Familienlebenszyklus von verheirateten Frauen deutlich. In Übersicht 6.3 sind jeweils sowohl Altersjahre angegeben (für die Lebenserwartung insgesamt sowie die absolute Dauer der Phasen bzw. der Zeitpunkte, wann sie im Durchschnitt begannen) als auch – zum unmittelbaren Vergleich – Prozentzahlen für die einzelnen Phasen, gemessen an der insgesamt durchlebten Lebensspanne (die jeweils gleich 100 gesetzt ist).

Im Vergleich mit der Situation vor etwa 100 Jahren nimmt die Ehezeit einen deutlich größeren Raum ein. Vor allem ist aber – in erster Linie als Folge der geringeren Kinderzahl – der Zeitraum gewachsen, in dem das Ehepaar allein lebt, die Kinder bereits das Elternhaus verlassen haben.[5] Auch die Phase der Witwenschaft ist absolut und relativ länger geworden. Veränderungen in der Entwicklung des Bedarfs, aber auch von Verhaltensweisen (Erwerbstätigkeit), von Aufgaben und Erwartungen könnten in vielfältiger Weise mit einer solch veränderten Phaseneinteilung in Verbindung gebracht werden. In dem vorgegebenen Rahmen kann dies allerdings nicht erörtert werden.

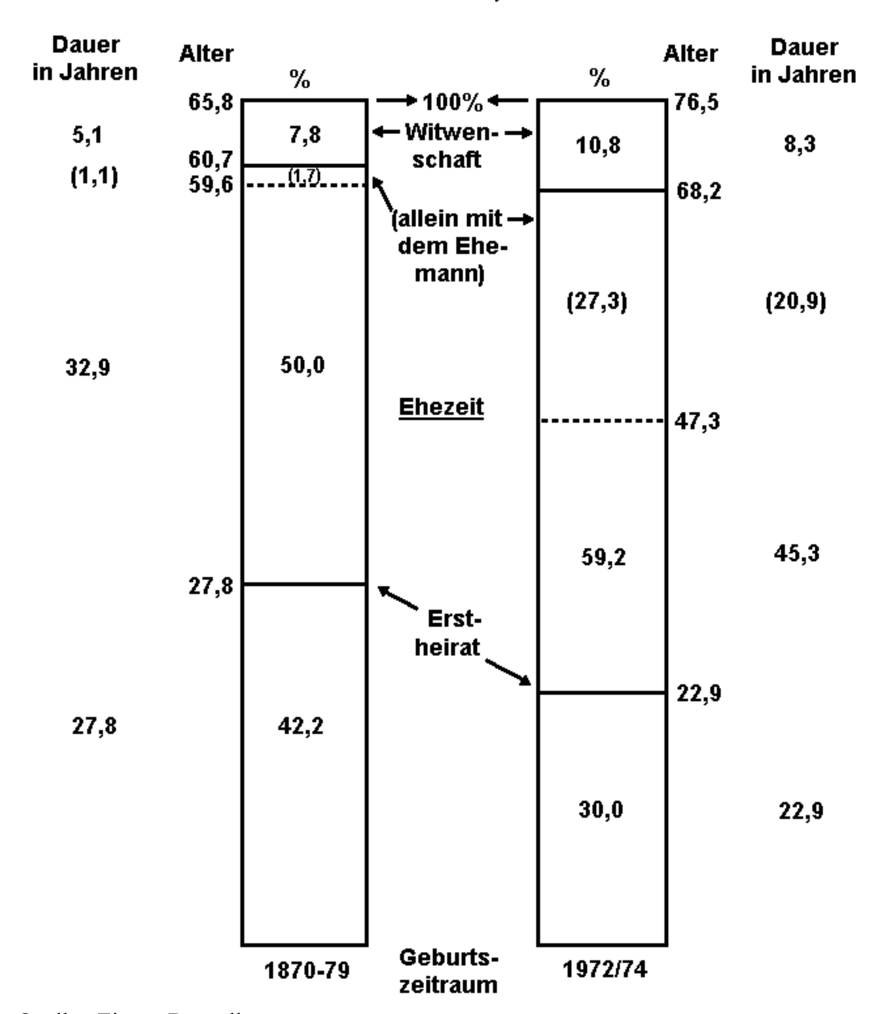
---

[3] S. ausführlich hierzu – mit instruktiven Beispielen – den Beitrag von Schenda (1984).

[4] Die folgenden Angaben sind faktisch Querschnitts-Durchschnittsinformationen, wie sie sich aus den Bedingungen in einem bestimmten Zeitraum ergeben würden, wenn sie über den Lebensablauf der in diesem Zeitraum Geborenen gelten würden. Sie basieren auf Angaben in Imhof (1981: 164-166). In diesem Buch wird eine Fülle interessanter Strukturveränderungen kommentierend und analysierend aufgezeigt.

[5] Dies ist hier unterstellt für den Zeitpunkt, zu dem das jüngste Kind 20 Jahre alt geworden ist.

Übersicht 6.3: Phasen eines Familienlebenszyklus von Frauen



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein solches Phasenschema beruht auf bestimmten Typisierungen hinsichtlich der Lebensabläufe. Ob ein solches Schema auch heute noch „typisch" ist, sei hier nur als Frage formuliert. Angesichts der Zunahme anderer – als ehelicher – Formen des Zusammenlebens oder der deutlich gestiegenen Scheidungshäufigkeit[6] sind Zweifel an der Aussagekraft solcher „Normal-Lebensläufe" angebracht. Außerdem deutet manches darauf hin, daß die Lebensverläufe heute vielgestaltiger sind, z.B. aufgrund in geringerem Maße allgemein akzeptierter Verhaltensweisen, größerer Möglichkeiten der freien Gestaltung, so daß sie weniger solchen festen Mustern zugeordnet werden können. Deshalb findet man in jüngerer Zeit in der Lebenslaufforschung auch ein stärkeres Hinwenden zu den Einzelpersonen als Analyseobjekt.

Dennoch besitzen Haushaltsgröße und -zusammensetzung für die Einkommenserzielung (Ein- oder Zweiverdienerhaushalt), die Höhe von Abgaben und Transferzahlungen, für die Bedarfsentwicklung (wie viele Kinder gehören wie lange dem Haushalt an) nach wie vor große Bedeutung. Die Haushaltszusammensetzung dürfte sich nicht zuletzt auch aufgrund sozialstaatlicher Regelungen verändert haben: Nicht allein für alte Menschen sind die Möglichkeiten, in einem eigenen Haushalt zu leben, erheblich gewachsen, sondern auch jüngere Menschen können eher das Elternhaus verlassen. Letzteres heißt allerdings nicht unbedingt, daß damit die Ausgaben für die Eltern reduziert werden.

6.5 Drei Arten längsschnittsorientierter Verteilungsanalysen

Wenden wir uns nun stärker der Einkommensanalyse im Lebenslauf zu. Vereinfachend kann man hierbei drei Typen von Betrachtungsweisen unterscheiden:

- Die Analyse des *gesamten Einkommens- oder Lohnverlaufs* (den gesamten Lebenszyklus umfassend oder beschränkt auf die Erwerbsphase);
- die Analyse bestimmter *„kritischer" Phasen im Verlauf*, wie z.B. Arbeitslosigkeit, Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand oder Verwitwung, und schließlich
- Analysen auf der Grundlage des *insgesamt erzielten Einkommens* (des „Lebenseinkommens").

Zum letztgenannten Aspekt folgende Erläuterungen:

[6] So kam 1960 eine Scheidung auf je 10 Eheschließungen, 1980 standen nur noch 3 Eheschließungen einer Scheidung gegenüber. Selbst wenn diese Aussage um unterschiedlich stark besetzte Jahrgänge „bereinigt" wird, so ändert dies doch nichts an der deutlichen Tendenz einer gestiegenen Scheidungshäufigkeit.

Stellen wir uns zwei gleichaltrige Arbeitnehmer vor, die aber unterschiedlich lange Ausbildungswege durchlaufen und unterschiedliche Qualifikationen erwerben. Beschränkt man sich einmal auf das in der Erwerbsphase erzielte Einkommen (läßt die Situation in der Ausbildungsphase und im Rentenalter außerhalb der Betrachtung), so ergeben sich für die beiden Arbeitnehmer unterschiedlich lange Phasen, in denen sie (Erwerbs-)Einkommen erzielen (können). Unterstellen wir, daß nach längerer qualifizierter Ausbildung das Periodeneinkommen höher ist (Arbeitnehmer B), so würde – gemessen in den einzelnen Perioden – der Einkommensunterschied zwischen den beiden Personen deutlich größer sein, als wenn die Periodeneinkommen über die gesamte Erwerbsphase aufsummiert und miteinander verglichen würden: Dem höheren Periodeneinkommen steht eine kürzere Phase der Einkommenserzielung gegenüber (B), und das niedrigere Periodeneinkommen wird über einen längeren Zeitraum empfangen (A) (vgl. dazu auch Übersicht 6.4). In Übersicht 6.4 reduziert sich der Einkommensunterschied dann auf die Differenz zwischen der schraffierten und der punktierten Fläche, während für die einzelnen Periodeneinkommen zwischen dem 30. und dem 60. Lebensjahr die Differenz stets durch den Abstand zwischen Linie A und Linie B ausgedrückt wird. Lassen wir die Frage beiseite, wie die Einkommen in den einzelnen Perioden vergleichbar gemacht werden können (sie fallen ja zu unterschiedlichen Zeitpunkten an), so dürfte doch die Vermutung plausibel sein, daß die Ungleichheit der aufsummierten Periodeneinkommen, also des Lebenseinkommens, geringer ist als die Ungleichheit zu einzelnen Zeitpunkten. In diese Richtung deuten auch einige empirische Untersuchungen.[7]

Nur am Rande sei erwähnt, daß auch die Frage, inwieweit z.B. durch ein staatliches Alterssicherungssystem nur eine zeitliche Umschichtung von Einkommensteilen von der Erwerbsphase (durch Beitragszahlung) auf die Rentnerphase erfolgt, also die Frage nach dem Ausmaß von Äquivalenz in einem Rentenversicherungssystem, gleichfalls auf der Summierung von Periodeneinkommen in der Erwerbsphase im Vergleich zu denen in der Rentnerphase beruht.

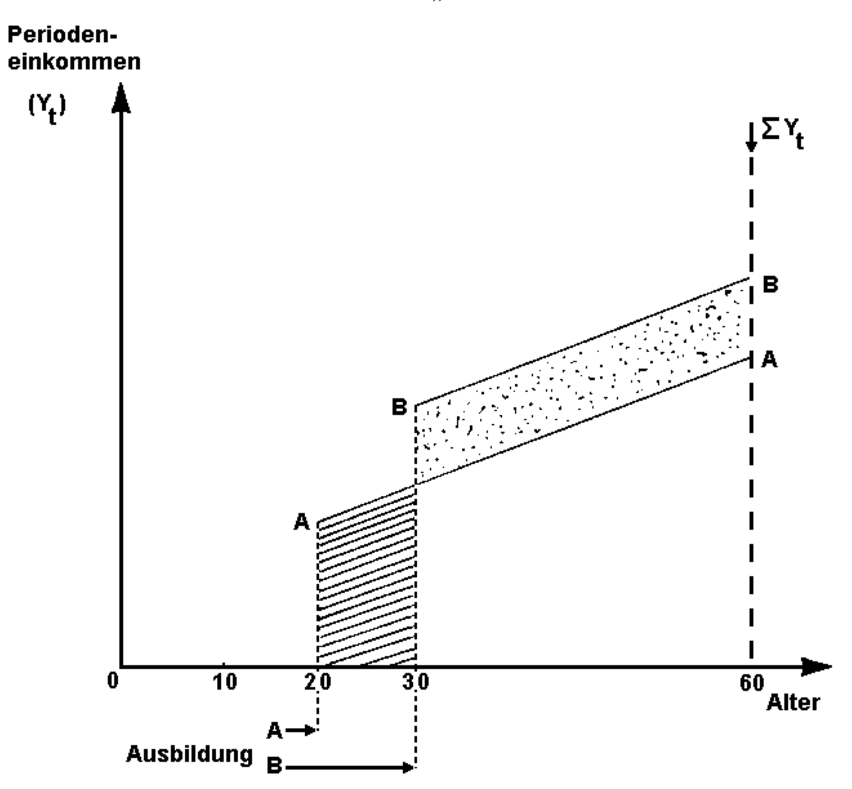
Hierbei zeigt sich übrigens, daß das Ausmaß der Einkommensumverteilung zwischen Personen/Haushalten, wie es in einzelnen Perioden gemessen wird (die einen zahlen, die anderen empfangen) unter lebenszeitlicher Perspektive deutlich geringer ist; man zahlt in der Erwerbsphase und empfängt im Alter (intertempo-

---

[7] Ausdrücklich sei erwähnt, daß solche empirischen Angaben über die Höhe von Lebenseinkommenssummen sowohl vom Verlauf des Einkommens im Lebenszyklus (dem Alters-Einkommens-Profil)) als auch von der verwendeten Diskontierungsrate, um zu verschiedenen Zeitpunkten anfallende Periodeneinkommen gleichnamig zu machen, maßgeblich bestimmt werden. Angaben über Lebenseinkommen sind deshalb von begrenztem Aussagewert. – Eigene Untersuchungen – allerdings beschränkt auf Arbeitsentgelte –, die ohne den möglicherweise verzerrenden Effekt von Diskontierungssätzen durchgeführt wurden, deuten allerdings auch in Richtung des oben skizzierten Ergebnisses: „Lebenseinkommen“ sind weniger ungleich als Periodeneinkommen verteilt.

rale Umverteilung). D.h., in einem solchen Fall wird das Ausmaß interpersoneller Umverteilung, betrachtet man ausschließlich die Querschnittsinformation, überschätzt im Vergleich zu einer Ausdehnung des Analysezeitraumes auf den gesamten Lebenszyklus.

Übersicht 6.4: Periodeneinkommen und „Lebenseinkommen"



Quelle: Eigene Darstellung.

Wenden wir uns nun den *Verlaufsinformationen* selbst zu, denn sie sind ja die entscheidende Grundlage für eine adäquate Ermittlung von Einkommenssummen über den gesamten Lebenszyklus. Damit stellt sich aber die Frage, wie solche Verteilungsangaben über die Einkommensentwicklung zu erhalten sind. Da sich Haushalte hinsichtlich Größe und Zusammensetzung im Zeitablauf vielfach verändern, ist es besonders schwierig, geeignete Informationen für die Einkom-

men von Haushalten im Zeitablauf zu gewinnen. Eher ist dies möglich für Einkommen von Personen (Individualeinkommen), vor allem für die von ihnen empfangenen Arbeitseinkünfte (u.U. unter Berücksichtigung von Lohnersatzleistungen, wie Arbeitslosengeld).
Es handelt sich vor allem um vier *Wege der Informationsgewinnung*:

1. Man befragt Personen rückwirkend (Retrospektiv-Befragung), was sie in einzelnen Perioden an Einkommen erzielten. Es ist unmittelbar plausibel, daß solche Einkommensangaben nur begrenzt genau und verläßlich sein werden.
2. Man erhebt begleitend, mitbeobachtend, Jahr für Jahr Einkommen und andere interessierende Variable für identische Personen oder Haushalte (Panel-Erhebung). Dies erfordert allerdings viel Zeit, bevor man längere Reihen zur Analyse verfügbar hat. In der Bundesrepublik ist 1984 mit einer solchen Panelerhebung begonnen worden. Auch hier ist die Verläßlichkeit der Informationen von der Antwortbereitschaft der befragten Personen abhängig.
3. Man greift auf schon vorhandene Informationen zurück, die für andere Zwecke erhoben wurden. Da in der Bundesrepublik Deutschland für Zwecke der Rentenberechnung in der gesetzlichen Rentenversicherung der Lohn der gesamten Versicherungsphase erforderlich ist – hierauf gehe ich sogleich noch näher ein –, also die Rentenversicherungsträger die Arbeitsentgelte ihrer Versicherten für die Berechnung der Rente benötigen, liegt es nahe, solche Informationen – allerdings in anonymisierter Form – zu verwenden (sog. „prozeßproduzierte Daten“). Dies ist derzeit eine der wichtigsten Datenquellen für Längsschnittsuntersuchungen, bei denen verläßliche, nicht auf Umfragewegen gewonnene Informationen verwendet werden können. Allerdings beschränken sich die Informationen auf vergleichsweise wenige Variable, da nur das verfügbar ist, was die Versicherungsträger für ihre Aufgabenerfüllung benötigen. Doch existieren für die erfaßten Variablen u.U. sehr lange, mehrere Jahrzehnte umfassende individuelle Zeitreihen. In Zukunft werden zunehmend Prozeßdaten der Beschäftigtenstatistik für sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer vorliegen.[8] Im Vergleich zu allen bisher genannten Wegen, um Längsschnittsinformationen abzuleiten, ist in der Vergangenheit jedoch vor allem ein Weg eingeschlagen worden, der allerdings besonders problematisch ist:

[8] Zum Überblick über die verschiedenen Strategien zur Beschaffung von Längsschnittsdaten und speziell zu „prozeßproduzierten“ Daten s. Schmähl (1985a) sowie Schmähl und Fachinger (1994).

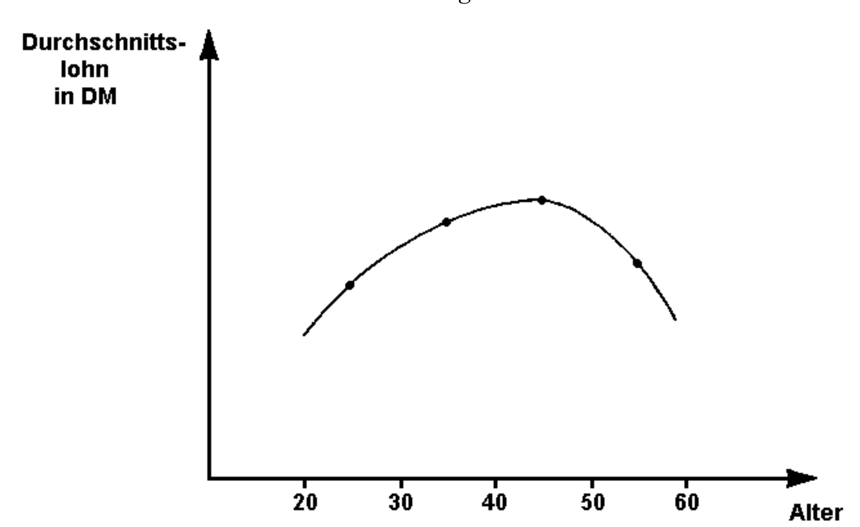
4. Man versucht, aus Querschnittsinformationen (eines Jahres oder mehrerer Jahre) Längsschnitte zu gewinnen, indem man die für verschiedene Altersgruppen erhobenen Daten als Längsschnitte interpretiert.

Am Beispiel der Lohnentwicklung in der Erwerbsphase seien einige der damit verbundenen Probleme erläutert. Zugleich erfolgt eine Gegenüberstellung mit Ergebnissen, die unter Verwendung „echter Längsschnitte" (durch prozeßproduzierte Daten; siehe 3.) gewonnen wurden.

6.6 Zum Lohnverlauf im Lebenszyklus

Betrachten wir in Übersicht 6.5 für ein Jahr (z.B. 1980) die Höhe des Lohnes einzelner Altersgruppen, z.B. von männlichen Arbeitern (sie stehen zumeist im Zentrum solcher Analysen). Es zeigt sich – in schematisierter Form – folgendes Bild: Einem aufsteigenden Ast folgt nach Überschreiten eines Gipfelpunktes ein wieder geringeres Lohnniveau. Hierin drückt sich offenbar ein „Lohnknick" aus.

Übersicht 6.5: Durchschnittslohn nach Altersgruppen in einem Jahr – schematische Darstellung –

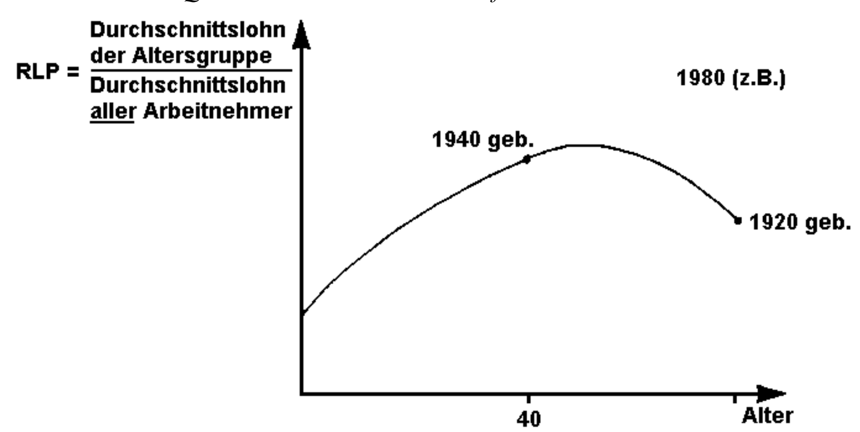


Quelle: Eigene Darstellung.

Ein solches invers-u-förmiges Lohnprofil für Altersgruppen ist der Tendenz nach für viele Zeiträume und verschiedene Länder ermittelt worden.[9] Dies entspricht auch vielfach vorhandenen Alltags-Erfahrungen: Abnehmende Leistungsfähigkeit etwa um das 40. bis 50. Lebensjahr, ein Lohnknick vor allem für Arbeiter, bedingt durch abnehmende körperliche Leistungsfähigkeit, Reduzierung der Arbeitszeit, z.B. weniger Überstunden.[10]

Will man Querschnittsinformationen über die Lohnhöhe für verschiedene Altersgruppen und damit unterschiedliche Personen, die man zu einem Zeitpunkt ermittelte, als Längsschnitt interpretieren, also als Informationen darüber, wie sich der Lohn im Lebensablauf tatsächlich verändert, so muß man unterstellen, daß diese Ergebnisse zeitlich weitgehend stabil sind. Allerdings ist ja bekannt, daß die Löhne im Zeitablauf in der Regel absolut zunehmen. Insofern liegt es nahe, die Lohnhöhe in den einzelnen Altersgruppen als Aussage über ihre relative Höhe zu interpretieren, also z.B. den Lohn der 40jährigen gemessen am Durchschnitt aller Löhne zum Beobachtungszeitpunkt (hier 1980) (s. Übersicht 6.6).

Übersicht 6.6: Querschnitts-Alters-Lohn-Profil



Quelle: Eigene Darstellung.

---

9 Hierzu – wie auch zu den folgenden Ausführungen – s. ausführlicher Schmähl (1986a).

10 Vorstellungen von einem auf- und absteigenden Verlauf finden wir zumindest seit der Barockzeit bis in die jüngere Zeit auch in vielen populären Darstellungen einer „Lebenstreppe“. Ein solch schematisierter und idealisierender Entwicklungsverlauf wurde auch in einem Gedicht von Friedrich Rückert (1788-1866) ausgedrückt. Dort heißt es: „Mit vierzig ist der Berg erstiegen. Wir stehen still und schaun zurück [...]“. Erinnert sei auch an die weiter oben erwähnten Lebensphasen-Vorstellungen.

Die Aussage lautet dann, daß im Lebensablauf zwar die Löhne in der Regel absolut zunehmen (obgleich auch das nicht unumstritten ist), daß aber die relative Lohnposition in fortgeschrittenem Erwerbsalter gemessen am Lohn aller anderen Arbeitnehmer zurückgeht. Anders ausgedrückt: Die Lohnzuwachsrate ist im höheren Lebensalter unterdurchschnittlich.

Diese Vorstellung eines Lohnknicks vor allem für männliche Arbeiter hat u.a. die Ausgestaltung der Rentenformel in der Bundesrepublik durch die Rentenreform von 1957 mitbestimmt. Anders als bei den Beamten – für sie wird die Gehaltsentwicklung durch Laufbahnregelungen und Dienstalterstufen geprägt und führt in der Regel zu einem mit dem Alter aufsteigenden Lohn-Profil – werden die Renten von Arbeitern und Angestellten nicht als Prozentsatz des letzten Arbeitsentgelts berechnet, sondern in Abhängigkeit von der im Durchschnitt der gesamten Versicherungsphase erreichten relativen Lohnposition, weil man befürchtet, viele würden am Ende ihres Arbeitslebens weniger verdienen, als ihrem (lebenslänglichen) Durchschnitt entspricht. Dieses zentrale Element der deutschen Rentenformel hat allerdings erhebliche Konsequenzen für das Ausmaß der individuellen einkommensmäßigen Absicherung beim Ausscheiden aus dem Erwerbsleben (also für die Einkommensveränderung in einer kritischen Phase). Dies hängt insbesondere vom Lohnverlauf ab, vor allem davon, wie hoch das letzte Arbeitsentgelt, auf das dann die Rente folgt, im Vergleich zum im Durchschnitt erzielten Entgelt war.

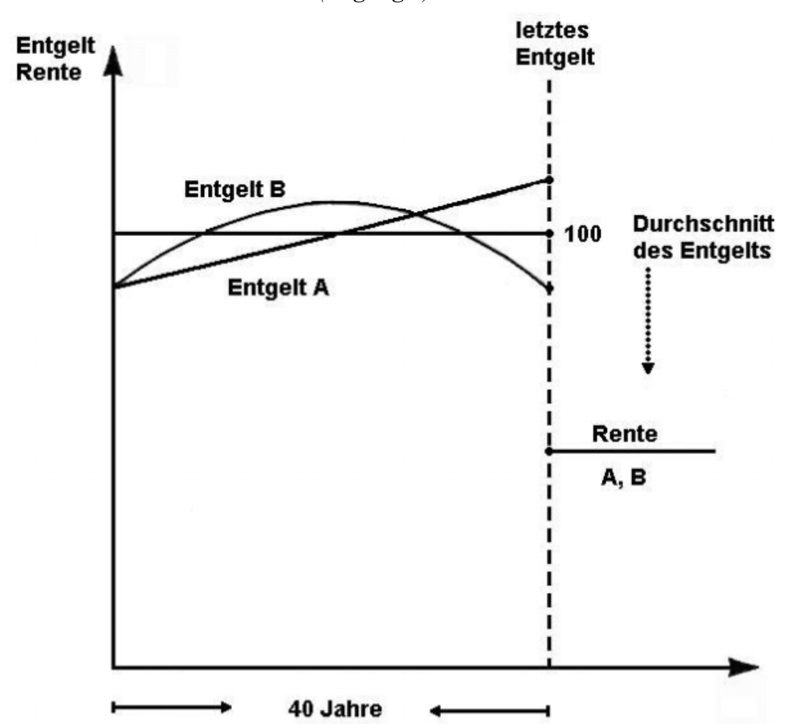
Dies sei anhand von Übersicht 6.7 erläutert, am Beispiel zweier Arbeitnehmer mit gleicher Versicherungsdauer und im Durchschnitt der gesamten Versicherungsdauer auch gleicher relativer Lohnposition. Beide erhalten somit eine gleich hohe Rente. Der Lohnverlauf von Arbeitnehmer B sei jedoch durch einen Lohnknick gekennzeichnet, während für den Arbeitnehmer A ein stetiger Aufstieg, ein „Karrieretrend“, unterstellt ist. Die Relation der Rente zum letzten eigenen Arbeitsentgelt ist folglich für diese beiden Personen recht unterschiedlich (also für A geringer als für B).

Die Frage stellt sich aber, ob der aus Querschnittsinformationen abgeleitete Alters-Lohn-Verlauf mit dem typischen Lohnknick für männliche Arbeiter tatsachlich die Wirklichkeit adäquat beschreibt. Anhand von Übersicht 6.8 sei dies verdeutlicht: War die relative Lohnposition z.B. eines 50jährigen (eines 1930 Geborenen) vor 10 Jahren (also 1970) identisch mit der, die 1980 ein 40jähriger (ein 1940 Geborener) aufweist? Oder werden wir davon ausgehen können, daß die relative Lohnposition der 1980 40jährigen auch für diejenigen gilt, die 1990 40 Jahre alt sind (also 1950 geboren wurden), trotz z.B. veränderter Ausbildungs- und Beschäftigungsbedingungen?

Solche Zweifel führten zur Überprüfung der Alters-Lohn-Verläufe anhand von Längsschnittsdaten prozeßproduzierter Art. Trotz der hierzu noch nicht ab-

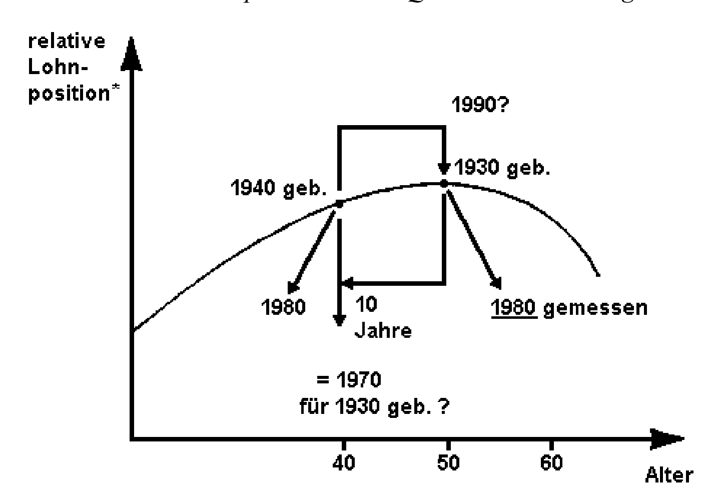
geschlossenen Untersuchungen scheint mir aber eher ein Alters-Lohn-Profil für männliche Arbeiter zutreffend zu sein, das nach einem relativ kräftigen Anstieg weitgehend in ein Plateau mündet, also keinen typischen Lohnknick aufweist. Wenn es (überhaupt) zu einem relativen Rückgang der Lohnposition im höheren Lebensalter kommt, so ist er im Zweifel nur sehr schwach. Dieses Alters-Lohn-Profil ist – im Vergleich zu den aus Querschnittsbefunden abgeleiteten – in schematisierter Form in Übersicht 6.9 dargestellt. Ähnliche Verlaufsmuster zeigen sich auch für Angestellte und für Frauen, wobei für Arbeiterinnen sogar eher ein mit dem Lebensalter ansteigendes Profil festzustellen ist.

Übersicht 6.7: Individuelles (Zugangs-)Rentenniveau zweier „Eckrentner"



Quelle: Eigene Darstellung.

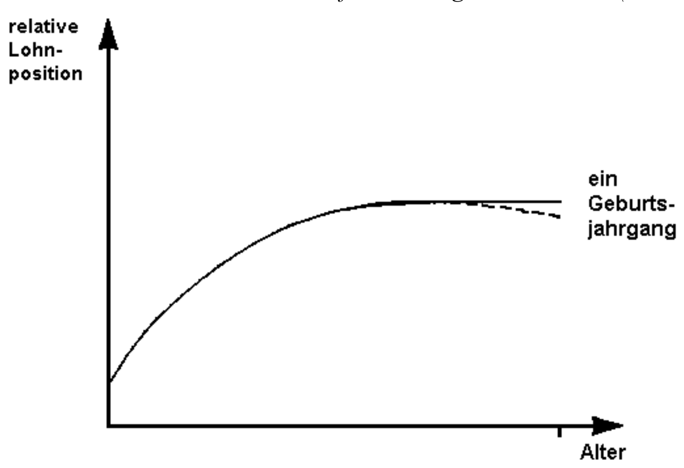
Übersicht 6.8: Interpretation eines Querschnitts als Längsschnittinformation



$$\text{* relative Lohnposition} = \frac{\text{Durchschnittslohn der Altersgruppe}}{\text{Durchschnittslohn } \textbf{aller} \text{ Arbeitnehmer}}$$

Quelle: Eigene Darstellung.

Übersicht 6.9: Alters-Lohn-Profil aus Längsschnittsdaten (Alters-Lohnverlauf)



Quelle: Eigene Darstellung.

Welche Konsequenzen ein solches von den üblichen Vorstellungen abweichendes Alters-Lohn-Profil besitzt, kann hier nicht im einzelnen erörtert werden. Erwähnt sei zumindest, daß die adäquate Spezifizierung des Verlaufs u.a. dann wichtig ist, wenn man Summen des Lohnes über die gesamte Erwerbsphase und ein Lebenseinkommen ermitteln will. Berechnungen, die sich hierbei an der Form des Alters-Lohn-Profils aus Querschnittsdaten orientieren, dürften zu verzerrten Ergebnissen führen. Welche Konsequenzen dies für die Beurteilung der Verteilung und die Ungleichheit von Löhnen bzw. Einkommen in einzelnen Perioden hat, bleibt noch zu untersuchen.

6.7 Bevölkerungsentwicklung, Alters-Lohn-Profil und Perioden-Einkommensverteilung

Abschließend sei in diesem Zusammenhang nur noch ein Aspekt erwähnt, der zugleich auf Einflußfaktoren für die Einkommensungleichheit in einer Periode hinweist, die bislang allzuwenig beachtet wurden. Es handelt sich hierbei um demographische Veränderungen, vor allem Wandlungen der Altersstruktur. Dabei will ich nicht eingehen auf die zunehmende Umverteilung bei steigendem Altenquotienten durch höhere Beiträge, niedrigeres Rentenniveau, höhere Staatszuschüsse in der Rentenversicherung oder anderen Zweigen des sozialen Sicherungssystems,[11] sondern ich werde mich beschränken auf den Zusammenhang von Altersstruktur und Alters-Lohn-Profil. Um die Fragestellung und den Gegenstand für weitere (noch erforderliche) Untersuchungen zu verdeutlichen, bediene ich mich eines sehr einfachen Beispiels; vgl. hierzu Übersicht 6.10 und 6.11. Unterstellen wir einmal eine mit dem Lebensalter ansteigende Lohnposition (obere Hälfte in Übersicht 6.10). Dieses Alters-Lohn-Profil (Längsschnitt) sei über längere Zeit unverändert und gelte für alle Arbeitnehmer. Unterstellen wir weiter, daß sich die Altersstruktur der Erwerbstätigen ändert. Was hat dies für Konsequenzen für die in den einzelnen Jahren statistisch zu ermittelnde Lohnstruktur und die Ungleichverteilung von Löhnen?

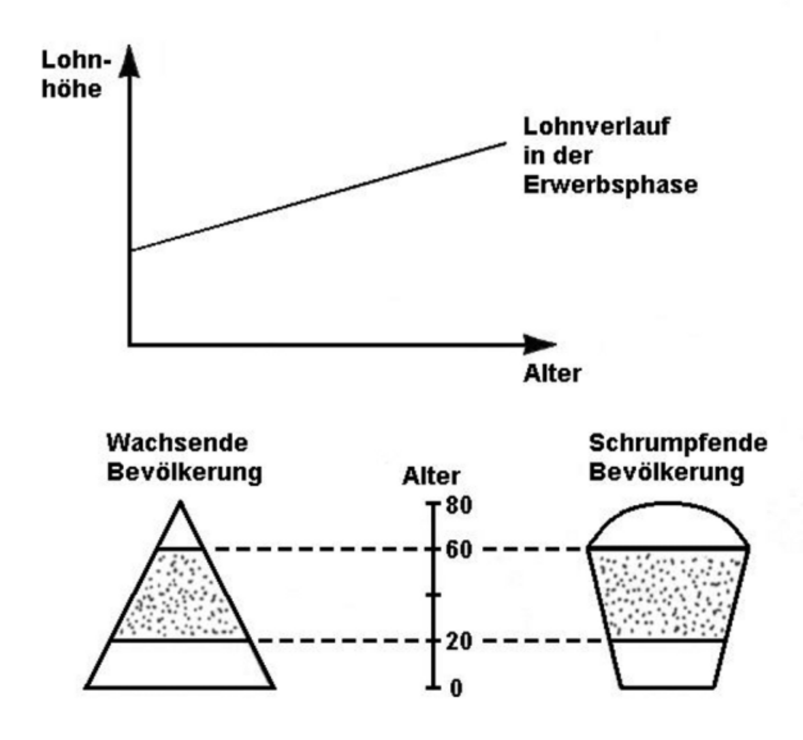
Haben wir es mit einer *wachsenden Bevölkerung* zu tun (linker Teil in der unteren Hälfte der Übersicht 6.10), bei der mehr junge Menschen im Vergleich zu den alten vorhanden sind, dann ist der untere Einkommensbereich – da die Jüngeren weniger verdienen – stärker besetzt. Nimmt das Bevölkerungswachstum zu, so ergibt sich, daß mehr niedrige Löhne vorhanden sind (s. Übersicht 6.11, linker Teil). D.h., die Einkommensverteilung in den einzelnen Perioden

[11] Hierzu sei u.a. verwiesen auf die Ausführungen in Schmähl (1986b) (mit vielen weiteren Literaturhinweisen) und spezifisch zu Maßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung auf Schmähl (1986c).

ändert sich, obgleich die Einkommensentwicklung und Einkommenssituation für die einzelnen Arbeitnehmer gleich bleiben. Sollte bei einer solch „ungleicher" werdenden Verteilung verteilungspolitisch korrigierend eingegriffen werden?

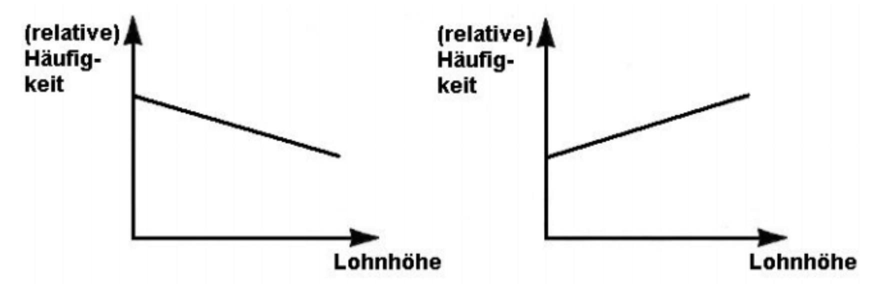
Ein entgegengerichtetes Beispiel: Unterstellen wir eine *schrumpfende Bevölkerung*, bei der immer weniger junge Menschen in das Erwerbsleben eintreten, die älteren Jahrgänge also relativ stärker besetzt sind (rechter Teil von Übersicht 6.10 unten). Hier würde sich im Zeitablauf in den einzelnen Perioden eine Erhöhung der Besetzung in den oberen Einkommensklassen ergeben (s. Übersicht 6.11, rechter Teil), wiederum mit Veränderungen der Ungleichverteilung in den einzelnen Perioden, aber unveränderter Situation für die einzelnen Arbeitnehmer.

Übersicht 6.10: Bevölkerungsentwicklung und Lohnstruktur



Quelle: Eigene Darstellung.

Übersicht 6.11: Lohnschichtung im Querschnitt (Häufigkeitsverteilung)



Quelle: Eigene Darstellung.

Wir sehen hieran, daß eine genaue Ursachenanalyse wichtig ist, will man Einkommensverteilungen und ihre Veränderung analysieren. Bevölkerungsstrukturänderungen als Determinante der Ungleichverteilung sind bislang wenig beachtet worden, wohl deshalb, weil stets auf die Situation in einzelnen Perioden geblickt wurde und die zeitliche Verknüpfung der Perioden untereinander nicht hinreichend Beachtung fand.[12]

6.8 Zusammenfassung

Fassen wir kurz zusammen: Neben Einkommensinformationen für einzelne Perioden ist gleichfalls der Verlauf des Einkommens im Lebenszyklus von individuellem wie auch wirtschafts- und sozialpolitischem Interesse.

Adäquate Informationen über den Einkommensverlauf sind z.B. Voraussetzung für die Berechnung von korrekten Summen des Lebenseinkommens.

Eine über die einzelnen Perioden hinausreichende Betrachtung zeigt, daß die Ungleichheit der Einkommensverteilung über den gesamten Lebenszyklus (oder über die gesamte Erwerbsphase) im Zweifel geringer ist als die in den einzelnen Perioden gemessene Ungleichheit. Außerdem wird deutlich, daß das Ausmaß der Einkommensumverteilung zwischen Personen (interpersonelle Einkommensverteilung) bei einer lebenszeitlichen Betrachtung geringer ist als bei einer auf einzelne Perioden bezogenen Betrachtung (die Rentenversicherung sei wieder als Beispiel genannt). Ungleichverteilung und Ausmaß interpersoneller

[12] S. inzwischen von Weizsäcker (1988).

Umverteilung werden also bei einer ausschließlich auf Einzelperioden gerichteten Analyse überhöht ausgewiesen.

Bevölkerungs-, insbes. Altersstrukturänderungen sind eine wichtige Determinante von Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung. Demographische Veränderungen beeinflussen die Entwicklung und Verteilung der *Faktoreinkommen* (u.a. über Arbeitsangebot, Mobilität) und die Verteilung der *verfügbaren Einkommen* (u.a. durch Abgabenbelastung, Ausgestaltung des Leistungsrechts im Transferbereich). Aus dem Zusammenwirken von Informationen über die Einkommensentwicklung im Lebensablauf und Änderung der Altersstruktur können zusätzliche Anhaltspunkte gewonnen werden über Ursachen einer Veränderung von Ungleichheit in einer Gesellschaft.

Die Beachtung von Veränderungen in der Situation und den Bedingungen für einzelne Kohorten (Geburtsjahrgänge oder Gruppen von ihnen) kann mit dazu beitragen, Belastungen und Begünstigungen durch wirtschafts- und sozialpolitische Maßnahmen so zu gestalten. daß sich nicht für einzelne Jahrgänge Kumulationen von Benachteiligungen oder Begünstigungen ergeben. Dies kann also mit zu Verteilungsgerechtigkeit zwischen Generationen beitragen.

Allerdings sind hierzu regelmäßige Informationen über die relevanten Tatbestände und auch über Verlaufsaspekte erforderlich. Hier klaffen noch erhebliche Lücken. Überhaupt fehlt in der Bundesrepublik eine regelmäßige Verteilungsberichterstattung.[13] Neben der Notwendigkeit verbesserter empirischer Kenntnisse besteht aber auch noch ein empfindlicher Mangel an ökonomischen Theorien, die eine Grundlage zur Erklärung bieten und zugleich die Möglichkeiten zur Gestaltung der Einkommensentwicklung im Lebensablauf verbessern im Interesse einer gesellschaftlich akzeptierten und als fair angesehenen Gestaltung der Verteilungsverhältnisse.[14]

---

[13] S. zur Begründung – mit weiteren Literaturnachweisen – Schmähl et al. (1986), insbes. Kap. 8.

[14] Ein Überblick über Forschungsansätze (mit vielen Literaturhinweisen) findet sich bei Pohmer (1985) sowie in Schmähl (1983b), wo einige der in der Bundesrepublik verfolgten (empirisch orientierten) Forschungsstrategien dargestellt und diskutiert werden.

7 Transformationsprozesse als Herausforderung für die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschung: Auf der Suche nach Ansatzpunkten für breitere Erklärungsansätze*

7.1 Das Besondere des Transformationsprozesses

Im folgenden soll anhand einiger Stichworte erläutert werden, welche Aufgaben aus meiner Sicht in der wissenschaftlichen (insbesondere wirtschaftswissenschaftlichen) Forschung bei der Behandlung des Themenbereichs „Transformation" allgemein wie auch bei der Umgestaltung von Systemen sozialer Sicherung im Transformationsprozeß besonders wichtig sind.[1] Dabei soll ansatzweise deutlich gemacht werden, daß die wissenschaftliche Beschäftigung mit diesen Fragen Anstöße für eine Weiterentwicklung disziplinbezogener Ansätze geben kann, ja eine inhaltlich befriedigende Behandlung dies geradezu erfordert. Das Themenfeld selbst stellt also nicht nur eine Herausforderung dar für die von den Transformationsvorgängen betroffenen Menschen und die jeweiligen Entscheidungsträger, sondern auch für Wissenschaftler. Viele Länder – so auch Deutschland und seine westeuropäischen Nachbarn – sind mit Strukturveränderungen in Demographie, Ökonomie sowie gesellschaftlichen Wertvorstellungen und daraus erwachsenden Herausforderungen und Problemen konfrontiert. Es wird über Reformmaßnahmen als Antwort auf diese Herausforderungen diskutiert, es werden Veränderungen beschlossen und umgesetzt. Das Besondere in den ehemals sozialistischen „Transformationsländern" ist aber, daß der auch dort tiefgreifende und vielgestaltige Strukturwandel zugleich im Zusammenhang mit einer grundlegenden Veränderung des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems zu sehen ist. Daraus erwachsen viele zusätzliche und grundsätzliche Aufgaben sowie entscheidungsbedürftige Fragen. Das betrifft u.a. das Institutionengefüge, den Aufbau neuer und die Umgestaltung bestehender Institutionen.

---

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 1998 (SIEHE SCHMÄHL 1998g).

[1] Auf inhaltliche Fragen der Umgestaltung von Systemen der sozialen Sicherung im Transformationsprozeß wird hier nicht eingegangen. Dazu sei auf Ausführungen an anderer Stelle verwiesen; s. Schmähl (1992a, 1994d und 1993b) sowie die dort angegebene Literatur.

7.2 Deutlich gewordene Grenzen wissenschaftlicher Erklärungsansätze

Allgemein – so drückte es einmal Albert Hirschman aus – kann man feststellen, daß „[...] unsere Fähigkeit, politische und soziale Veränderungen großen Ausmaßes zu verstehen, gänzlich unterentwickelt [...]“ ist. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit „Transformationsfragen“ hat aus meiner Sicht deutlicher hervortreten lassen, wo die Grenzen der Leistungsfähigkeit verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen und Ansätze liegen, aber auch, welche Probleme die disziplinären, arbeitsteiligen Grenzziehungen bei dem Versuch aufwerfen, die Realität adäquat zu beschreiben und möglichst auch zu erklären.

In der Ökonomie ist u.a. durch die Vorgänge in Transformationsländern deutlich geworden, daß viel in den „Datenkranz“ verbannt und als selbstverständlich angesehen wurde – „das gesamte kulturelle Umfeld, das Rechts- und Normensystem der Gesellschaft“ (Hedtkamp 1992: 88) –, was zum einen der expliziten Berücksichtigung bedarf und zum anderen vielfach eben kein Datum ist. Dies ist zwar generell bei Analysen, die dem Vergleich verschiedener Länder dienen, zu beachten, hat im Zusammenhang mit den Transformationsländern aber besondere Bedeutung angesichts der jahrzehntelangen Prägung von Verhaltensweisen durch grundlegend andere Bedingungen und Anreize in einem sozialistisch-planwirtschaftlichen System nichtdemokratischer Staaten im Vergleich zu primär marktwirtschaftlichen Systemen z.B. in Ländern mit parlamentarischer Demokratie. Insofern ist die sowieso angebrachte Warnung beim Übertragen von Konzepten, Untersuchungsbefunden usw. von einem Land auf ein anderes in diesem Zusammenhang besonders notwendig.

Vieles von dem, was allgemein als selbstverständlich für das Funktionieren von Marktwirtschaften und demokratisch gestalteten Gesellschaften vorausgesetzt wird, ist selbst zum Thema geworden, wenn es um den Übergang z.B. zu Marktwirtschaften geht. So wurde überaus deutlich, daß ein funktionierendes marktwirtschaftliches System nicht einfach durch Preisliberalisierung u.ä. entsteht.[2] Dazu gehört vieles an informellen Institutionen, spezifischen Verhaltensweisen, die sich oft erst in einem längeren Prozeß herausbilden. Während formelle Institutionen, z.B. rechtliche Regeln, relativ schnell verändert werden können, braucht die angestrebte Entfaltung ihrer Wirkungen oftmals erhebliche Zeit, weil sie u.a. Änderungen langeingeübten Verhaltens zur Voraussetzung hat.[3] Bereits Alexis de Tocqueville betonte in seinem berühmten Werk „Über die

---

[2] „Man muß den Mut jener bewundern, die in solche Länder gehen und meinen, mit dem Rezept Währungsreform, Preisfreigabe und Privatisierung das Problem gelöst zu haben“; Hedtkamp (1992: 89).

[3] Um nochmals Hedtkamp (1992: 89) zu zitieren: „Erst die Existenz mehr oder minder fester Regeln macht gesellschaftliches Zusammenleben und auch ökonomische Allokation erst möglich. Sie ver-

Demokratie in Amerika“ die Bedeutung der „Sitten“, denen er höhere Bedeutung für die Erhaltung der amerikanischen Demokratie zuwies als den Gesetzen.

7.3 Einige wichtige Aspekte und Ansatzpunkte im Zusammenhang mit realitätsbezogenen wirtschaftswissenschaftlichen Analysen

Aus meiner Sicht sollte in der ökonomischen wissenschaftlichen Forschung den *Veränderungen von Verhaltensweisen* stärkere Aufmerksamkeit zugewandt werden. Dazu gehört u.a., wie formelle Institutionen das Verhalten beeinflussen – also nicht nur die Suche nach geeigneten institutionellen Arrangements unter der Voraussetzung gegebener und unveränderter Verhaltensweisen. In der ökonomischen Forschung dominieren Untersuchungen, die auf der Annahme rationalen Maximierungsverhaltens basieren. Das – so Joseph Stiglitz – „[...] has become the religion of economics. The broader perspective, that the function is to explain human behavior, and that this behavior may not be consistent with rational maximizing behavior, or even with an as if version of rationality, is regarded as heresy [...]“ (Stiglitz 1983: 999).

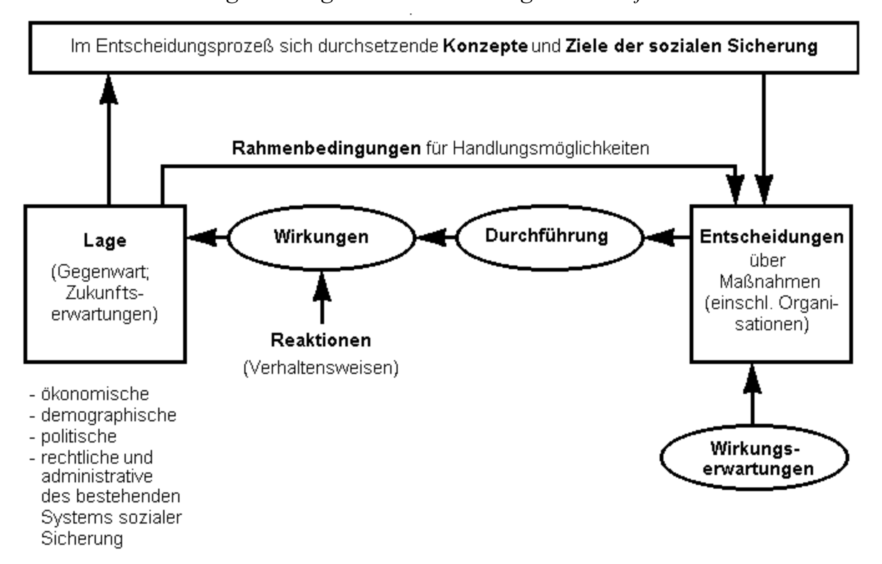
Für Analysen, die sich auf die Transformationsländer beziehen, spielt die *Zeitdimension* eine herausragende Rolle. Gegenstand der Analysen sollten folglich vor allem Prozesse sein. Die ökonomische Forschung – vor allem auch die neoklassische Wirtschaftstheorie – war darauf nur begrenzt vorbereitet, da vielfach Gleichgewichtszustände analysiert werden, dagegen der Übergang von einem Zustand zu einem anderen (wobei es zudem in der Realität vor allem um Abfolgen von Ungleichgewichten geht) vergleichsweise wenig Beachtung fand. Außerdem wird in der Regel von unveränderten Präferenzen und Zielen ausgegangen. Davon kann in solchen Umbruchssituationen, wie in den Transformationsländern, aber nicht ausgegangen werden.

Erforderlich sind *Prozeßanalysen*, die sich auf die zentralen Elemente im Zusammenhang mit der Gestaltung von Wirtschafts- und Sozialpolitik beziehen, also auf die Lageanalyse, die Zielanalyse und Analyse der Vorbereitung und Entscheidung von Maßnahmen sowie ihrer Wirkungen (vgl. dazu Übersicht 7.1).

---

einfacht – einmal akzeptiert – die Denk- und Entscheidungsprozesse, sind mithin eine eminent wichtige Bestimmungsgröße für die Transaktionskosten. Eine Menge dieser Regeln, die eine feste Verankerung in der Tradition und Kultur eines Landes haben, sind zumindest kurz- und mittelfristig nicht ohne weiteres veränderbar. Und hier eröffnet sich ein weiter Bereich von Bedingungen und Begrenzungen von Transformationsprozessen [...]“.

Übersicht 7.1: Umgestaltung sozialer Sicherung als Prozeß



Quelle: Eigene Darstellung.

Dabei geht es nicht etwa darum, die Zusammenhänge in einem linearen zeitlichen Ablauf zu sehen, also von der Analyse der bestehenden bzw. erwarteten Situation (Lage), zu ihrer Beurteilung durch normative Vorstellung (Soll-Ist-Analyse) und zu daraus abgeleiteten Maßnahmen (sowie schließlich ihren Auswirkungen auf die Lage). So ist z.B. die Lage zu verschiedenen Zeitpunkten zu analysieren, da sie sich auch durch solche Entwicklungen verändern kann, die nicht auf „zielgerichtete Maßnahmen" zurückzuführen sind. Zur „Lage" gehört dabei nicht nur das, was jeweils statistisch seinen Niederschlag findet, sondern es geht auch darum, was zu einem bestimmten Zeitpunkt an Erwartungen, Vorstellungen, Hypothesen über die zukünftige Entwicklung (ohne einen Maßnahmeneinsatz) existiert und selbst handlungsbeeinflussend sein kann.

Ausgangspunkt sollte eine möglichst gute Beschreibung der Situation sein. Solche *Deskription* wird in der Wissenschaft oft etwas abschätzig oder als nachrangig betrachtet, gehe es doch vor allem um die Aufstellung von Hypothesen, die Entwicklung theoretischer Ansätze (was im Wissenschaftsprozeß vor allem honoriert wird). Doch eine sorgfältige Deskription ist ein entscheidender Aus-

gangspunkt, der allerdings theoretische Vorstellungen u.a. über Zusammenhänge voraussetzt.

Die Beschreibung setzt aber insbesondere auch empirische Informationen voraus. Die Strategien zur Informationsgewinnung können und werden – auch je nach der Art der Informationen – unterschiedlich sein. Allerdings gibt es vielfach erhebliche Lücken bei den Informationen, die als Grundlage zur Beurteilung der Lage wie auch zur Entscheidungsvorbereitung erforderlich wären. Man denke an den großen informellen Sektor in vielen Ländern. Da sich diese Aktivitäten zum Teil ex definitione im „Schatten" abspielen, sind sie folglich auch kaum der statistischen Erfasssung zugänglich. Zusätzlich tritt das Problem auf, daß gerade für die Ausgangssituation nicht nur Informationen fehlen, sondern oft auch unzuverlässig sind.

Wie erwähnt, setzt eine aussagefähige Beschreibung auch eine theoretische, konzeptionelle Grundlegung voraus. Bereits bei der Konzipierung von beschreibenden Darstellungen ist aus meiner Sicht ein Zusammenwirken von Vertretern unterschiedlicher Disziplinen wichtig. Für die Deskription sollten Ansätze und Sichtweisen unterschiedlicher Disziplinen herangezogen werden. Dem Ökonomen wird möglicherweise vieles, was in juristischen Regeln seinen Niederschlag gefunden hat, in ihrer Tragweite nicht ohne weiteres deutlich werden. Ähnliches gilt für Fragestellungen, die Politikwissenschaftler oder Soziologen aufwerfen bzw. es werden andere Aspekte aus Sichtweise dieser Disziplinen beleuchtet. Das gilt auch im Hinblick auf die Psychologie; man denke an unterschiedliche Mentalitäten und Verhaltensweisen.[4] Nicht vergessen werden sollte bei alledem die historische Dimension.

Die hier angesprochene Multi- oder Interdisziplinarität wird vor allem in dem Zusammenwirken von Vertretern verschiedener Disziplinen bestehen – oft zudem aus verschiedenen Ländern mit auch von daher unterschiedlichem Erfahrungshintergrund. Aus solchem Zusammenwirken können dann auch Anregungen für eine Erweiterung disziplinbezogener Ansätze erwachsen, die nicht nur für die Beschreibung eine verbesserte Grundlage geben, sondern auch zu verbesserten Erklärungen bestimmter Befunde beitragen können. Wie oben schon im Hinblick auf Verhaltensweisen – die dafür maßgeblichen Faktoren und die Veränderung von Verhaltensweisen – erwähnt wurde, könn(t)en Wirtschaftswissenschaftler vermehrt Anregungen von Psychologen und Soziologen aufnehmen. Hierfür gibt es allerdings schon seit längerem interessante Ansätze – so im Zusammenhang mit dem Konzept des „eingeschränkten Rationalverhaltens" (bounded rationality) –, doch haben sie in den „mainstream" der ökonomischen For-

---

[4] Zur Bedeutung dieser Frage im Transformationsprozeß s. auch Schmähl (1992b). SIEHE KAPITEL 8 IN DIESEM BAND.

schung noch keinen Eingang gefunden. Der begonnene Brückenschlag zwischen Psychologie und Ökonomie sollte weitergeführt werden.

Ein weiteres Stichwort im Zusammenhang mit Ansätzen zur Erklärung der Realität ist die „*Pfadabhängigkeit*".[5] Es gibt vielfach eine erhebliche Stabilität von Institutionen, auch von kulturellen Mustern, von Traditionen, die oftmals ein erklärungskräftiges Element für bestimmte Entwicklungen und Entscheidungen sein können.

7.4 Analysen von Entscheidungsprozessen

Von besonderem Interesse ist der *Entscheidungsprozeß*. In Übersicht 7.1 sind zwei Gegenstandsbereiche für Entscheidungen angeführt: *Entscheidungen über die maßgebenden normativen Vorstellungen (Konzeptionen, Ziele)*. Diese liegen (zumindest oft) einem weiteren Entscheidungsprozeß zugrunde, und zwar *Entscheidungen über konkrete Maßnahmen, Instrumente, Organisationen usw*. Sofern man einen rationalen Entscheidungsprozeß unterstellt, so sollten diese instrumentellen Entscheidungen aus Konzeptionen sowie (bereichsspezifisch konkretisierten) Zielen abgeleitet werden und insgesamt zu möglichst widerspruchsfreien Einzelentscheidungen führen. Solche Entscheidungen bewegen sich innerhalb bestimmter *Rahmenbedingungen*, die Handlungsmöglichkeiten begrenzen. Solche Rahmenbedingungen sind in der Lageanalyse zu identifizieren. Soziokulturelle Rahmenbedingungen stellen beispielsweise nicht nur Restriktionen des Entscheidungsraumes von Politikern dar, sondern können auch die Vorstellungen der Akteure darüber beeinflussen, was überhaupt wünschenswert ist.

Die Analyse von Entscheidungsprozessen ist ein besonderes Themenfeld in der Politikwissenschaft. Dort werden u.a. verschiedene *Phasen des Politikzyklus* unterschieden, die mit ökonomischen Ansätzen verknüpft werden könnten.

Die Entscheidung über normative Grundlagen muß nicht zu langfristig unveränderlichen Zielen führen. Gerade im Transformationsprozeß zeigt sich, daß *Ziele veränderbar sind*. Es gehört m.E. zu den wichtigen Forschungsaufgaben, Erklärungen für die Veränderung von Zielen zu finden, die Gründe, treibenden Kräfte, Mechanismen aufzudecken, die dazu geführt haben. Diese Fragen werden allerdings in dem in der Ökonomie derzeit dominierenden methodischen Ansatz ausgeklammert. Ziele und Präferenzen werden in aller Regel – wie erwähnt – als im Zeitablauf konstant unterstellt, auch in Analysen, die große Zeiträume umfassen. Dadurch wird die Brauchbarkeit des ökonomischen Ansatzes

[5] S. u.a. die Auseinandersetzung mit diesem Konzept bei Leipold (1996) und Vanberg (1996).

gerade für die Analyse von Entwicklungen in Transformationsländern deutlich eingeengt.[6]

Bei der Analyse von Entscheidungsprozessen sind auch die verschiedenen *Akteure* zu berücksichtigen, die in der Sozialpolitik-Arena eine Rolle spielen. Dabei könnte man u.a. zwischen internen, gewissermaßen „landeseigenen" Akteuren und externen Akteuren unterscheiden, vgl. Übersicht 7.2. Letztere können Organisationen, wie z.B. die Weltbank, sein. Wichtig erscheint mir dabei, daß auch ein solcher „Akteur" nicht unbedingt homogen ist, sondern es oftmals auf die jeweilige Person ankommt und ihren Hintergrund im Sinne von Fachwissenschaft, aber auch Herkunft und die dort erfahrene Prägung. Man könnte dies z.B. an bestimmten Weltbank-Missionen in einzelnen Ländern und ihrer personellen Besetzung nachzeichnen. Für einige Länder lassen sich hier interessante Aspekte aufzeigen.

So ist es z.B. alles andere als ein Zufall, daß in Lettland ein Reformmodell zur Alterssicherung implementiert wurde, das auch in Schweden zu Debatte stand, allerdings zum Zeitpunkt der Entscheidungen in Lettland im „Herkunftsland" Schweden noch nicht endgültig formuliert und politisch durchgesetzt war. An diesem Beispiel läßt sich übrigens belegen, daß es nicht nur abstrakt um Organisationen und ihre Einflußmöglichkeiten geht, sondern daß auch das personale (biographische) Element eine wichtige Rolle spielt. Dies erfordert auch bei der Beschreibung und Analyse politischer Entscheidungsprozesse Beachtung.

Im Zuge des Beratungsprozesses können sich auch bei externen Akteuren Veränderungen – so durch ein verbessertes Verständnis der landesspezifischen Besonderheiten und Bedingungen – ergeben. Dies unterstreicht wiederum die Berücksichtigung der Dimension Zeit.

Betrachtet man die verschiedenen Akteure, so ist zu beachten, daß sich manche Interessenvertretungen und Institutionen erst im Zeitablauf herausgebildet haben. Man denke beispielsweise an Arbeitgeberverbände.

Hinsichtlich des politischen Entscheidungsprozesses ist nicht nur bezüglich der verschiedenen Akteure eine differenzierte Sicht erforderlich, sondern Teil des „Politikzyklus"[7] ist auch der Weg von „Ideenskizzen", Stellungnahmen hin zu ersten formulierten Entwürfen für gesetzliche Neuregelungen u.ä. bis zum ins Parlament einzubringenden Gesetzentwurf – und die in diesem Prozeß sich ggf.

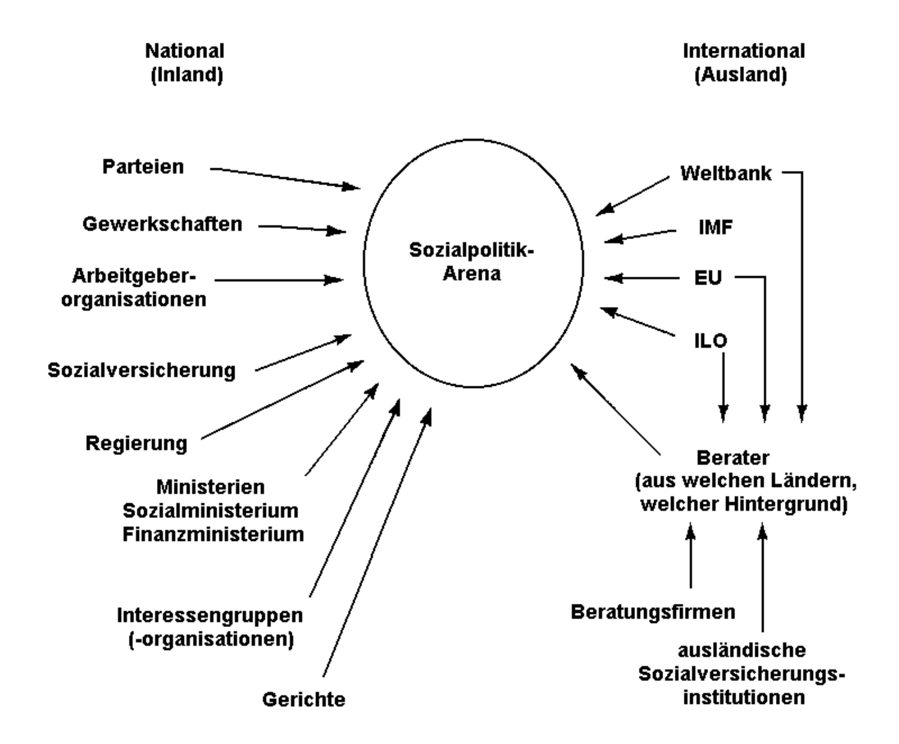
---

[6] In diesem Sinne auch Richard Easterlin: „I think it is unfortunate that there are economists who arbitrarily define the study of preference change as not ‚economics' and hence exclude the study of preferences from the field. This has the unfortunate effect of limiting the potential scope of economic analysis, and erecting a barrier between economics, on the one hand, and sociology and psychology, on the other" (Macunovich 1977: 125).

[7] In der politikwissenschaftlichen „Policy-Forschung" werden häufig die Phasen Problemformulierung, Verankerung auf der politischen Tagesordnung (neudeutsch: „Agenda-Setting") und konkrete Politikformulierung unterschieden.

vollziehenden Veränderungen (und ihre Gründe, wozu wiederum die Rolle und Einflußmöglichkeiten verschiedener Akteure gehören). Denkt man an die in manchen Ländern recht „kurzlebigen“ Regierungen, so ist es offensichtlich naheliegend zu fragen: Gelangt ein Gesetzentwurf überhaupt ins Parlament, wird er dort behandelt, und selbst wenn er behandelt wird, wird er beschlossen und wenn ja, wird er dann auch umgesetzt?

Übersicht 7.2 Akteure in der Sozialpolitik-Arena (Personen und Organisationen)



Quelle: Eigene Darstellung.

Wenn es zur Implementation von Neuregelungen, zu ihrer Durchführung kommt, so stellt sich die insbesondere von Ökonomen aufgegriffene Frage nach den tatsächlichen Wirkungen. Diese hängen u.a. davon ab, inwieweit die in einem

Land bestehenden Voraussetzungen überhaupt dafür geeignet sind, bestimmte Reformen im erwünschten Sinne wirksam werden zu lassen. Erinnert sei hier beispielsweise daran, daß viele der Transformationsländer kapitalfundierte Alterssicherungssysteme einführen wollen. Diese erfordern bestimmte infrastrukturelle Voraussetzungen, ein funktionierendes Bankensystem, funktionierende Aufsicht. Es muß auch Vertrauen der Menschen in diese neugeschaffenen Institutionen vorhanden sein. Die Bankenkrisen in verschiedenen Ländern zeigen u.a., welche Defizite vorhanden sind und wie Vertrauen unterminiert wird. Die erforderlichen Voraussetzungen für die Wirksamkeit bestimmter Maßnahmen finden häufig nicht genügend – vor allem nicht rechtzeitige – Beachtung.

7.5 Einige Anknüpfungspunkte für die (Weiter-)Entwicklung erklärungskräftiger Ansätze

Oftmals wird die Frage diskutiert, ob es eine spezifische Transformationstheorie gibt oder ob es sie geben sollte. Meiner Auffassung nach geht es vielmehr im Kern um Weiterentwicklung, um eine inhaltliche Anreicherung der disziplinär orientierten wissenschaftlichen Ansätze. Hierzu könnte insbesondere auch eine Zusammenarbeit von Vertretern verschiedener Disziplinen beitragen. Ein möglicher Ansatzpunkt hierfür kann in der Beschäftigung mit Institutionen liegen. In der Ökonomie gibt es Ansätze zur Theorie der Institutionen, bei denen z.T. verhaltensbezogene Aspekte berücksichtigt werden.[8] Institutionen sind dabei u.a. in ihrem historisch-kulturellen Kontext zu sehen. Auch die Beschäftigung mit Institutionen in der lange aus dem Blickfeld verschwundenen „historischen Schule" der Nationalökonomie sollte auf ihre Brauchbarkeit überprüft werden.[9]

Insgesamt ist eine realitätsbezogene Analyse im Zweifel *eklektisch* in dem Sinne, daß versucht wird, unterschiedliche Ansätze bzw. verschiedene ihrer Elemente zusammenzuführen.[10] Dies sind allerdings Aussagen, die in der derzeit dominierenden Ausrichtung der Wirtschaftswissenschaft kaum Widerhall finden.

Wünschenswert wäre, wenn die Zusammenhänge zwischen politischen und ökonomischen Prozessen reichhaltiger modelliert werden, als dies in den meisten Ansätzen der neuen oder alten politischen Ökonomie erfolgt. In diesem Sinne äußerte sich auch North (1997: 16): „The interface between economics and politics is still in a primitive state in our theories. But its development is essential if

---

[8] S. u.a. hierzu Dalhoff (1996: 107 ff.) und die dort angeführte Literatur.

[9] Der Hinweis auf die historische Schule sollte jedoch nicht als Plädoyer für eine „ethische" Nationalökonomie mißverstanden werden.

[10] Um Paul A. Samuelson (1983: 9) zu zitieren: „I am eclectic only because experience has shown that Mother Nature is eclectic."

we are to implement policies consistence with its intentions“. Die Notwendigkeit zur Entwicklung erklärungsfähiger *polit-ökonomischer Ansätze* ist allein schon dadurch gegeben, daß „[...] the course of events is largely determined by the interaction between politics and the economy“ (Kornai 1996).

Ein Ziel der Forschung ist, herauszufinden, welche Aussagen allgemeinere Gültigkeit beanspruchen können. Dazu ist es notwendig, Landesspezifisches zu identifizieren und von Allgemeinerem zu trennen. Hierfür sind vergleichende Analysen für mehrere Transformationsländer erforderlich, sei es bezogen auf einen Bereich sozialpolitischen Handelns (Gesundheitswesen, Alterssicherung)[11] oder einen breiteren Problemkomplex (wie z.B. soziale Sicherung von Personengruppen).[12]

Die tiefgreifenden Veränderungen im Transformationsprozeß z.B. der mittel- und osteuropäischen Länder stellen eine große Herausforderung nicht zuletzt auch für die Wissenschaft dar. Um ihr angemessen zu begegnen, um schrittweise Realität besser erfassen und erklären sowie – darauf aufbauend – brauchbare Hilfestellungen im politischen Entscheidungsprozeß ableiten zu können, ist ein intensiverer Versuch des Dialogs zwischen den Disziplinen wünschenswert. Diese Forderung ist nicht neu, doch haben die Entwicklungen insbesondere seit Ende der achtziger Jahre dieses Jahrhunderts nicht nur die Notwendigkeit verstärkt deutlich werden lassen, sondern es sind auch Ansatzpunkte dafür deutlicher geworden.

[11] Für ein Untersuchungskonzept zur Analyse des Umgestaltungsprozesses im Bereich der Alterssicherung s. Schmähl (1997a). ERGEBNISSE WURDEN DAZU VORGELEGT IN SCHMÄHL UND HORSTMANN (2002).

[12] Im Zusammenhang mit einer Analyse der auf Ostdeutschland bezogenen Transformationsforschung kommt Hradil (1996) u.a. zum Ergebnis, daß eine veränderte Schwerpunktsetzung und Neuorientierung erforderlich sei, im Sinne von Transformationsforschung,
- die längerfristig anzulegen sei,
- internationale Vergleiche durchführe und
- „vernetzt“ sein solle im Sinne „enger interdisziplinärer Zusammenarbeit“.

8 Der Prozeß der Systemumgestaltung als sozialpolitisches Problem – Einige Anmerkungen zur Bedeutung von Information und Verhaltensweisen am Beispiel des deutschen Einigungsprozesses*

8.1 Einführung

Die stete Erosion und der dann in seiner Geschwindigkeit doch überraschende Zusammenbruch des politischen Systems und des Wirtschafts- und Gesellschaftssystems in der DDR sowie die nachfolgende Systemtransformation haben für alle Lebens- und Politikbereiche in Deutschland tiefgreifende Folgen. Sie stellen vor allem auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik vor komplexe, komplizierte und zum Teil unbekannte Aufgaben, zumal für die Bewältigung einer solchen Systemumstellung nahezu keinerlei Erfahrungen vorliegen. Die folgenden Anmerkungen können angesichts der Komplexität der Thematik notwendigerweise kaum mehr als fragmentarisch und thesenförmig sein. Dabei beschränken sich die Anmerkungen auf die Situation in Deutschland, da diese, verglichen mit anderen mittel- und osteuropäischen Ländern, allein schon deshalb eine besondere ist, weil hier ein völlig anders strukturierter und mit erheblich höherem ökonomischen Potential ausgestatteter gleichfalls deutschsprachiger Staat existierte. Ein solcher „Partner" fehlt bei den übrigen – mehr oder weniger weit im Transformationsprozeß vorangeschrittenen – Volkswirtschaften Mittel- und Osteuropas, die meist als Länder des „real existierenden Sozialismus" gekennzeichnet werden.[1]

---

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 1992 (SIEHE SCHMÄHL 1992b). Ein Teil der Ausführungen basiert auf einleitenden Bemerkungen anläßlich der Arbeitstagung „Soziale Sicherung in Deutschland – Perspektiven und Probleme der Sozialunion", die vom Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen in Zusammenarbeit mit dem Institut für Soziologie und Sozialpolitik der Akademie der Wissenschaften der DDR und der Hans-Böckler-Stiftung am 25. und 26.6.1990 (wenige Tage vor Einführung der DM in der DDR am 1.7.1990 wie auch der Umstellung der Rentenberechnung) in Bernau durchgeführt wurde.

[1] Ein seltsamer Begriff (ein Pleonasmus zudem), der sich weithin durchsetzte und wie eine doppelte Selbstbestätigung wirkt.

Auch wenn die Auswirkungen zunächst und in erster Linie die Menschen bestrafen, die in der damaligen und jetzt ehemaligen DDR lebten (im folgenden als „Ostdeutschland“ oder „neuer Teil der Bundesrepublik“ bezeichnet), ist im Laufe der Zeit zunehmend der Bevölkerung in Westdeutschland bewußt geworden, daß sie gleichfalls in vielfältiger Weise von diesem Prozeß, in dem die deutsche Vereinigung am 3. Oktober 1990 gewissermaßen eine – wenngleich auch außerordentlich wichtige – Zwischenstufe darstellt, betroffen wird.

Im folgenden sollen zwei Themenkomplexe stichwortartig angesprochen werden, die grundsätzliche Aspekte im Zusammenhang mit der Systemtransformation beleuchten: die Bedeutung von Informationen sowie unterschiedlicher Verhaltensweisen von Menschen, die in unterschiedlichen „Systemen“ geprägt wurden.

8.2 Zur ordnungspolitischen Grundsatzentscheidung im Einigungsprozeß: soziale Marktwirtschaft als „dritter Weg“

Im Hinblick auf alle drei zentralen Elemente der Wirtschafts- und Sozialpolitik, (a) den Zielen, (b) der Lageanalyse sowie (c) der Mittelauswahl (was auch Entscheidungen über organisatorische Strukturen umfaßt) und damit verbunden der Wirkungsanalyse, hat die neue Situation Deutschlands – vor allem das Zusammentreffen zweier so unterschiedlich gestalteter und geprägter Volkswirtschaften – spezifische Fragen und Probleme aufgeworfen.

Noch relativ am einfachsten scheinen sie im Zusammenhang mit der „Zielebene“ zu sein. Hier hatte sich klar gezeigt, daß die „Konkurrenz der Wirtschaftssysteme“ eindeutig zugunsten der marktwirtschaftlich orientierten Volkswirtschaften entschieden wurde, insbesondere wenn man das (reale) Einkommensniveau und das Ausmaß realisierter Freiheit als Indikatoren heranzieht. Besonders augenfällig wurde dies in den geteilten Ländern Deutschland und Korea.

Wolfgang Zapf bezeichnet „Konkurrenzdemokratie, Marktwirtschaft mit Wohlfahrtsstaat und Massenkonsum“ als Kennzeichen westlicher Volkswirtschaften. „Die freien Konsum- und Mobilitätsmöglichkeiten sind komplementär mit Bürgerrechten und sozialer Sicherheit der unmittelbare Ertrag für die Bürger und damit die Legitimation moderner Gesellschaften“ (Zapf 1990). Insofern ist es nicht nur plausibel, sondern überzeugend, daß die Grundprinzipien des Systems der *sozialen* Marktwirtschaft – die sich in vieler Hinsicht grundlegend von denen des „Kapitalismus“ unterscheiden – auf die frühere DDR übertragen wurden und Leitbildcharakter für weitere Entscheidungen erhielten.

Um es schlagwortartig zu sagen: Die soziale Marktwirtschaft ist bereits „ein dritter Weg“ zwischen „Kapitalismus“ und „Sozialismus“. Hierüber aufzuklären gehört zu den nach wie vor bestehenden Aufgaben.[2]

Insofern gehörte auch die „Sozialunion“ als integraler Bestandteil zu einem umfassenden Konzept zusammen mit der „Wirtschafts- und Währungsunion“. Es wäre verhängnisvoll gewesen, die „soziale Dimension“ zu vernachlässigen, verhängnisvoll für die Gestaltung des Prozesses und für den sozialen Frieden.[3]

Ökonomisch und politisch falsch wäre folglich eine Stufenfolge von Reformmaßnahmen gewesen, die zuerst auf die „Produktion“, dann auf die „Verteilung“ ausgerichtet gewesen wäre, wie z.B. von Hans Willgerodt in einem Gutachten für das Bundeskanzleramt vorgeschlagen.[4] In solchen Vorstellungen drückt sich die immer wieder vertretene Auffassung eines Gegensatzes zwischen Produktion und Verteilung aus, die in der Realität möglichst überwunden werden muß, sollen wirtschafts- und sozialpolitisch befriedigende Ergebnisse erzielt werden. Mehr Aufmerksamkeit sollte der Tatsache gewidmet werden, daß soziale Sicherung wichtige Voraussetzungen für die Produktion zu schaffen vermag und selbst ein Faktor der Produktivitätsentwicklung sein kann.

Die Orientierung an Grundprinzipien und Zielvorstellungen, die sich in der Bundesrepublik bewährt haben, schließt allerdings nicht aus, daß im vereinten Deutschland Änderungsbedarf besteht und sich auch in Zukunft ergeben wird. Die Sozialpolitik und die Systeme sozialer Sicherung waren und sind nichts Statisches, sondern haben sich – wenn sie ihre Funktionen erfüllen sollen – veränderten strukturellen Bedingungen anzupassen.

---

[2] Auf die Informationsaufgaben, die in meiner Sicht eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der durch den deutschen Vereinigungsprozeß gestellten Fragen und Probleme besitzen, wird noch einzugehen sein. Die Befürchtungen, es gäbe einen Ausschlag des Pendels in die andere Richtung – von der geplanten, staatlich administrierten Volkswirtschaft zur freien Konkurrenzwirtschaft –, sind nicht berechtigt, allerdings vielfach verständlich, erwachsen sie doch zum einen aus der gezielten Agitation über den „Kapitalismus“, die jahrzehntelang in der DDR betrieben wurde, zum anderen aus den ersten Erfahrungen im Zuge des Systemumbruchs, u.a. mit Arbeitslosigkeit.

[3] Der Umgestaltungsprozess ist im Hinblick auf die Alterssicherung inzwischen detailliert dargestellt in Schmähl (2005b); siehe hierzu auch Ritter (2007) sowie zum Gesamtprozess Ritter (2006).

[4] „Umstellungen der Systeme sozialer Sicherung müssen entgegen manchen Wünschen zunächst warten, mit Ausnahme der sofortigen Einführung der Arbeitslosenversicherung. Die Wirtschaft und nicht die Umverteilung muß zeitliche Priorität haben, damit etwas produziert wird, was verteilt werden kann“ (Willgerodt 1990: 92).

8.3 Informationsbeschaffung und Informationsverbreitung als wichtige Aufgaben im Transformationsprozeß

> „Überall, besonders aber in der Politik, ist ein Gramm Wissen einem Zentner Überzeugung und einer Tonne Meinung bei weitem vorzuziehen“ (Manes Sperber).

Im Hinblick auf Informationen geht es sowohl um deren Beschaffung zur *Vorbereitung politischer Entscheidungen* als auch um deren Bereitstellung auch und insbesondere durch politische Instanzen. Dies ist zum einen wichtig, um über *Sachverhalte aufzuklären* und damit u.a. falschen Vorstellungen, Erwartungen usw. vorzubeugen oder entgegenzutreten, zum anderen aber auch, um Verständnis für geplante oder getroffene Entscheidungen zu wecken, um aufzuklären über Gründe und mögliche Wirkungen getroffener Entscheidungen.

Zunächst und vor allem wurde im Hinblick auf die *Lageanalyse* ein erhebliches Informationsdefizit deutlich. Bei den Informationen zum Zwecke der Entscheidungsvorbereitung handelt es sich in besonderem Maße um statistische Angaben über die tatsächliche Situation. Hier herrschte im November 1989 trotz geographischer Nähe, trotz gleicher Sprache ein Informationsdefizit, dessen Ausmaß erst nach und nach deutlich wurde.

In mancher Hinsicht war dieser Prozeß auch im Frühjahr 1991 (zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Beitrags) noch nicht abgeschlossen. Vieles war in der DDR „geheim“, wurde der Bevölkerung verheimlicht (man denke an das Ausmaß der ökologischen Schäden, Zusammenhänge zwischen Umweltverschmutzung, Morbidität und Mortalität). Viele zur Ausgestaltung von Maßnahmen wichtige Informationen waren selbst zuständigen Behörden nicht bekannt. Ein Beispiel dafür war – und ist z.T. immer noch – die (Un-)Kenntnis über die Höhe der bereits bestehenden Ansprüche aus Zusatz- und Sonderversorgungssystemen der Altersversorgung in der DDR. Insgesamt war ein großer Mangel an statistischen, und vor allem auch verläßlichen und glaubwürdigen Daten in vielen Sach- und Lebensbereichen zu konstatieren, der erst langsam reduziert werden konnte.[5] Manches wurde auch anfangs aufgrund anderer Denkkategorien, anderer Erfahrungen nicht sofort richtig interpretiert.

Es geht also offenbar um mehr als nur um das Vorhandensein statistischer Daten. Es ist ein Prozeß der Informationsgewinnung noch ganz anderer Art erforderlich: Informationen darüber, warum etwas so war, über Zusammenhänge und Ursachen, Informationen, die dem gegenseitigen Verständnis dienen und damit auch eine wichtige Grundlage darstellen für die Entscheidungsvorberei-

[5] Manche der Analysen und Berichte, die nur den engsten politischen Führungszirkeln zugänglich waren, werden jetzt bekannt. Hierauf beruht z.T. auch das Material des Sozialreports ’90 (Winkler 1990).

tung. Denn gleiche Mittel können bei unterschiedlichen Verhaltensweisen zu ganz unterschiedlichen Reaktionen führen, können verstanden, akzeptiert oder abgelehnt werden, bedürfen anderer „flankierender Maßnahmen“, anderer Formen der Aufklärung. Bei diesem Prozeß stehen wir immer noch – dies ist mein Eindruck – am Anfang.

Damit verbunden ist die Informationsbereitstellung durch diejenigen, die Informationen besitzen. Ein Beispiel: In der westdeutschen Presse wurden Angaben über außerordentlich hohe Renten in Ostdeutschland veröffentlicht, die den Eindruck erweckten, als ob nahezu alle diejenigen, die Zusatz- oder Sonderrenten erhielten, sich an der Spitze der Einkommenspyramide befänden. Zu diesem Zeitpunkt war westdeutschen Einrichtungen schon zu einem erheblichen Teil die tatsächliche, statistisch erhärtete Situation bekannt. Aber es wurde nicht offensiv eine Informationspolitik betrieben, sondern recht lange gewartet, bevor mit entsprechenden Angaben reagiert wurde. Auch besteht vielfach eine Scheu, die Bevölkerung rechtzeitig über Schwierigkeiten aufzuklären und/oder unpopuläre Maßnahmen zu ergreifen, weil man Widerstände oder Stimmenverluste befürchtet, die aber möglicherweise bei entsprechender Aufklärung der Bevölkerung über die Notwendigkeit der Maßnahmen und durch ein Werben für ihre Realisierung vermeidbar wären. Das heißt, Informationsaufgaben sollten stärker beachtet und auch rechtzeitig wahrgenommen werden.

Sozialpolitik in der DDR wurde in erheblichem Maße mit Hilfe von Subventionen betrieben.[6] Die Finanzierung der Subventionen wiederum erfolgte in hohem Maße durch Abgaben der Betriebe. Die Verteilungswirkungen beider Instrument-Arten (und ihr Zusammenwirken) sind alles andere als klar. Sie haben in der (ostdeutschen) Bevölkerung auch viele Illusionen geschaffen, so der „kostenfreien“ Bereitstellung von öffentlichen Leistungen, die natürlich alles andere als kostenlos sind: Wer hatte in der DDR was und in welchem Ausmaß finanziert? Inwieweit hatten z.B. die Abgaben der Betriebe niedrigere Löhne zur Folge?[7]

---

6 1988 machten allein die „Preisstützungen“ für Waren und Dienstleistungen (ohne Subventionen im Wohnungsbereich) 20 % der gesamten Ausgaben des Staatshaushalts in der DDR aus und waren damit so hoch wie die Ausgaben der Sozialversicherung und für das Gesundheitswesen (z.B. Kliniken) zusammen; siehe Schmähl (1992a: 31-37).

7 Dabei kommt für eine theoretische und empirische Analyse erschwerend hinzu, daß die Unterscheidungen zwischen Unternehmungen und öffentlichen Haushalten, Sozialversicherung und Staatshaushalt, in den „sozialistischen“ Volkswirtschaften in dieser Form nicht bestanden und wenn ja, dann mit anderen Konsequenzen. Der gesamte Verteilungsprozeß war anders konzipiert. S. hierzu wie auch zur Bedeutung der Sozialpolitik im Prozeß der Systemtransformation Schmähl (1992a).

Es geht also nicht nur um Informationen der Bürger Westdeutschlands über die Situation in Ostdeutschland, die Aufgabe besteht auch in umgekehrter Richtung. Ein weiteres Beispiel dafür ist die notwendige verständliche Aufklärung über die Unterschiede zwischen einer (freien) Marktwirtschaft und der in der Bundesrepublik praktizierten sozialen Marktwirtschaft.

Mangelnde Information kann zu unzutreffenden Erwartungen und zu Verunsicherung führen. Sie kann aber auch dazu führen – und diese Erfahrung wird insbesondere nach der Vereinigung deutlich –, daß Erwartungen und Ansprüche sich weitaus schneller „nach oben" bewegen als realistischerweise die Realisierungsmöglichkeiten. Unzufriedenheit und Enttäuschung sind dann die zwangsläufige Folge.

Unklar blieb weitgehend – z.T. bis heute –, welches denn tatsächlich die „sozialen Errungenschaften" in der DDR waren und was sie bedeuteten. Oft waren es vor allem Westdeutsche, die betonten, die „sozialen Errungenschaften" müßten „erhalten" bleiben. Zum Teil wurde dies als Möglichkeit gesehen, über diesen „Umweg" bestimmte Änderungen in Westdeutschland zu initiieren, für die in Westdeutschland bislang keine Mehrheit zu finden war.[8]

Eine wichtige Aufgabe gerade auch für die wissenschaftliche Forschung liegt m.E. darin, so klar wie möglich zu unterscheiden zwischen dem, was sich (a) aus den strukturellen Unterschieden in den beiden Nachkriegs-Teilstaaten und den jeweils früher getroffenen Entscheidungen an Aufgaben und Problemen ergibt[9] und (b) was sich aus den im Zusammenhang mit den Verträgen zwischen der DDR und der Bundesrepublik sowie aus nach der Vereinigung getroffenen politischen und ökonomischen Entscheidungen an Folgewirkungen ergibt. In der politischen Diskussion entsteht sonst allzuleicht die Gefahr bzw. die Versuchung, daß eine falsche „Ursachenzuordnung" erfolgt. Dazu gehört auch, deutlich zu machen, welche weitere Entwicklung *ohne* die grundlegenden Reformentscheidungen zu erwarten gewesen wäre.

---

8 Die nach der „Wende" in der DDR manchmal – insbesondere in Westdeutschland – vertretene Auffassung, man könne besonderes attraktiv erscheinende Elemente – z.B. im sozialen Sicherungssystem – jeweils herausgreifen und in das bestehende einfügen, diese „Strategie" erscheint bedenklich, sowohl hinsichtlich der inhaltlichen Stimmigkeit als auch der damit verbundenen Kosten.

9 Hierzu gehört u.a. auch das hohe Ausmaß an verdeckter Arbeitslosigkeit in der ehemaligen DDR, die nun zu offener Arbeitslosigkeit wird.

8.4 Unterschiedliche Verhaltensweisen und mögliche Reaktionen in Ost- und Westdeutschland als eines der zentralen Probleme im Vereinigungsprozeß

Von besonderer Bedeutung für die künftige Entwicklung scheint mir zu sein, mit welchen Verhaltensweisen in Ostdeutschland auf die Schaffung neuer Bedingungen reagiert wird. Die Hypothese ist plausibel, daß beispielsweise auf gleiche institutionelle Regelungen dann unterschiedlich reagiert wird, wenn die bisherigen Erfahrungen, die Lebensbedingungen materieller wie nichtmaterieller Art tiefgreifende Unterschiede aufweisen. Die Entwicklung in den beiden ehemaligen deutschen Nachkriegsstaaten verlief in vielfacher Hinsicht unter völlig unterschiedlichen Bedingungen, die verhaltensprägend gewesen sein werden.

Die Veränderungen in Ostdeutschland durch den abrupten Übergang vom undemokratischen Zentralismus zu einem demokratischen, pluralistischen Dezentralismus, durch die Umstellung von einer Versorgungsorientierung zu einer in höherem Maße Eigeninitiative erfordernden Situation, die zugleich durch vergrößerte Handlungsspielräume gekennzeichnet ist, stellen die davon Betroffenen in vielfältiger Hinsicht vor schwierige Aufgaben der Umorientierung. Manches vorher „richtige“ Verhalten stellt sich nun als „falsch“ heraus. Aber daß bestimmte Informationen verfügbar sind, heißt noch nicht, daß daraus auch die unter den neuen Verhältnissen zutreffenden Konsequenzen gezogen werden, daß die Informationen „richtig“ eingeschätzt und entsprechend genutzt werden, da hierfür die erforderlichen Erfahrungen erst gesammelt werden müssen. Dabei muß auch berücksichtigt werden, daß die *Anpassungsmöglichkeiten* an die neuen Bedingungen nicht gleich sind, z.B. ältere Menschen in mancher Hinsicht größere Anpassungsschwierigkeiten haben werden.

Bezogen auf die Erfahrungen mit dem „real existierenden Sozialismus“, der zwar in der DDR das Wort „Demokratie“ im (Staats-)Namen führte, aber nur den Namen damit gemein hatte, erscheinen die (wohl 1848 formulierten) Worte von Alexis de Tocqueville zutreffend: „Die Demokratie erweitert den Bereich der Unabhängigkeit des Individuums, der Sozialismus verengt ihn. Die Demokratie verleiht dem Menschen seinen höchstmöglichen Wert, der Sozialismus macht aus jedem Menschen einen Beamten, eine Nummer. Demokratie und Sozialismus hängen nur mit einem Wort zusammen: Gleichheit. Aber achten Sie auf den Unterschied: Demokratie will Gleichheit in der Freiheit, Sozialismus will Gleichheit im Zwang, in der Knechtschaft“ (Pisa 1986: 172). Der „vormundschaftliche Staat“ enthob den Bürger in vieler Hinsicht von eigenen Entscheidungen. Es besteht ja eine nahezu ungebrochene Entwicklungslinie autoritärer Herrschaft vom Kaiserreich – unterbrochen nur durch die Weimarer Republik – über den Nationalsozialismus zum stalinistisch-sozialistischen Obrigkeitsstaat.

Verhaltensprägend dürfte die Vorstellung von einer etwas gewährenden „Obrigkeit“ sein.

Hier könnte sich aber ein Dilemma andeuten: Einerseits wird von der neuen „Obrigkeit“ – der Bundesregierung – viel erwartet, auf der anderen Seite möchte man sich aber nicht weiter bevormunden lassen. Hier einen befriedigenden Weg zu wählen, erfordert auch ein möglichst gutes Verständnis der einstellungs- und verhaltensprägenden bisherigen Entwicklungen. Auch dies wird Zeit erfordern – Zeit des gegenseitigen Verstehens. Doch manches an „Ungeschicklichkeit“ bis hin zu semantischen Fehlleistungen („Abwicklung“ ist nur ein Beispiel) wäre wohl leicht vermeidbar gewesen.

Hinzukommen dürfte bei vielen in Ostdeutschland die Ernüchterung über die tatsächliche Situation im „realen Sozialismus“ (das tatsächliche Ausmaß der ökonomischen Krise und des Substanzverzehrs, das Ausmaß der Überwachung usw.). In Westdeutschland blieb allerdings das Wissen über die wirkliche Lage noch deutlich hinter der in Ostdeutschland auf Alltagserfahrung basierenden Erkenntnis zurück. Ernüchterung aber auch darüber, daß mit der Einführung der DM (dem Übergang vom „Spielgeld“ – wie es im Volksmund hieß – zum „richtigen Geld“) nicht ein plötzlicher Wohlstandsschub einsetzt. Die Angleichung der Lebensbedingungen in den verschiedenen Teilen Deutschlands ist ein Prozeß, der angesichts der unterschiedlichen Ausgangsniveaus notwendigerweise Zeit erfordert. Hinzu kommt zunehmend die Erkenntnis, daß Freiheit und Entscheidungsmöglichkeiten auch mit Unsicherheit verbunden sind.

Gerade auch in ökonomischer Hinsicht sind die Verhaltensreaktionen von ausschlaggebender Bedeutung für den weiteren Entwicklungsprozeß in Ostdeutschland. Wie verbreitet und wie tief verwurzelt ist möglicherweise eine bereits 1776 von Adam Smith (in seiner „Untersuchung über Natur und Ursachen des Volkswohlstandes“) beschriebene Verhaltensweise: „Ein Mensch, der kein Eigentum erwerben darf, kann auch kein anderes Interesse haben, als soviel wie möglich zu essen und so wenig wie möglich zu arbeiten.“

Fehlendes Eigeninteresse an „Leistung“ wurde aber auch gefördert durch eine nur gering an Leistungskriterien orientierte Einkommensdifferenzierung (was nicht heißt, daß es keine Einkommensdifferenzierungen in der DDR gab, maßgeblich aber orientiert an anderen Kriterien in dem vom Parteifeudalismus geprägten Staat). Vor allem aber trug dazu auch der Mangel an Gütern bei, durch den Einkommen bei weitgehend fixierten Preisen seine Anreizfunktion verlor.

Verhaltensweisen und Reaktionen beziehen sich dabei nicht nur auf Entscheidungen von Haushalten und Unternehmungen, sondern auch auf die von Bürokratien. Hier scheint sich der Ausspruch von Alexis de Tocqueville, „[...] die Liturgie hält sich länger als der Glaube“, in erheblichem Maße zu bestätigen.

Das erwünschte Zusammenwachsen der beiden bis vor kurzem noch politisch getrennten Teile Deutschlands stellt zwar in hohem Maße überaus schwierige ökonomische Aufgaben, über sein Gelingen wird aber maßgeblich mit entscheiden, wann sich Einstellungen und andere verhaltensprägende Faktoren weitgehend zwischen Ost und West angenähert haben. Eine gute ökonomische Entwicklung, rasche Angleichung der ökonomischen Lebensbedingungen und stabile soziale Verhältnisse (wobei der Sozialpolitik eine zentrale Rolle zukommt) dürften diesen Prozeß wohl maßgebend unterstützen.

8.5 Sozialpolitik als integraler Bestandteil der Maßnahmen zur befriedigenden Gestaltung der Systemtransformation

Der deutsche Nationalökonom und Statistiker Leopold Krug beendete seine 1805 veröffentlichten „Betrachtungen über den National-Reichthum des preußischen Staats, und über den Wohlstand seiner Bewohner" mit folgender – auch oder gerade heute überaus aktuellen – Aussage: „Der Staat, der zuerst den natürlichen Gang der Zirkulation, der Produktion und der Fabrikation in seine Rechte einsetzen wird, muß den größten Vorteil aus dieser menschenfreundlichsten aller Staatswirtschaftsoperationen ziehen; er wird zwar anfangs eine Menge seiner durch künstliche Mittel etablierten und erhaltenen Fabriken eingehen sehen, aber es werden sich durch die Freiheit und Zirkulation unzählige Quellen eröffnen, um die Menschen, die sonst durch unnatürliche Fabriken beschäftigt wurden, für sie selbst und für die Nation nützlicher und einträglicher zu beschäftigen, und der Staat wird sich selbst viele Sorgen und eine große Menge Ausgaben ersparen" (Krug 1805: 708 f.). Was hier über Subventionierung und Protektionismus des kameralistischen Staates gesagt wird, traf auf die Situation in „sozialistischen Volkswirtschaften" in vollem Umfang zu. Allerdings stellt sich heute die Aufgabe, das liberale Konzept um soziale Komponenten zu ergänzen, es also entsprechend den Erfordernissen der „sozialen Marktwirtschaft" zu gestalten.

Die Bewältigung der wirtschaftlichen und der sozialen Probleme, die sich nun im Prozeß der deutschen Vereinigung in einem Ausmaß ergeben, wie es kaum vorausgesehen werden konnte, weist der Sozialpolitik eine zentrale Rolle zu. In vielen Einzelbereichen sind bereits Entscheidungen getroffen worden, weitere werden folgen. Dabei stellt sich u.a. die Aufgabe, Regelungen zu finden, die möglichst wenig zusätzliche Verteilungskonflikte hervorrufen (zum Überblick über die unterschiedlichen Strukturen z.B. im Bereich der Alterssicherung s. Schmähl 1991c). D.h., zu suchen sind Lösungswege, die zum einen von den verschiedenen Gruppen in Ostdeutschland als fair angesehen werden, aber auch von den in Westdeutschland lebenden Menschen. Beispielsweise wird sorgfältig

darauf zu achten sein, daß beim Zusammenführen der staatlichen Alterssicherungssysteme angesichts der in hohem Maße mit Mindestsicherungselemente durchsetzten Rentenstruktur aus Ostdeutschland nicht eine Situation eintritt, daß Rentner in Westdeutschland, die sich in vergleichbarer Lebenssituation befinden, schlechter gestellt werden als Rentner in Ostdeutschland.

Wichtig für die Zukunft bleibt, daß trotz aller Finanzierungsprobleme, die sich insbesondere für die öffentlichen Haushalte und die Sozialversicherungsträger angesichts der desolaten ökonomischen Situation in Ostdeutschland stellen, nicht in unsystematischer, vor allem primär kurzfristig-orientierter Weise gehandelt wird. Besonders betrifft dies die verständliche Versuchung, eine Umschichtung der Finanzierungsstruktur im Bereich der Sozialversicherung hin zu mehr Beitragsfinanzierung auch dann vorzunehmen, wenn es sich um Aufgaben und Ausgaben handelt, die als allgemeine Staatsleistungen anzusehen sind, nun aber in Erwartung geringerer Abgabenwiderstände durch (lohnbezogene) Sozialversicherungsbeiträge finanziert werden. Im Zweifel wird damit ein verteilungspolitisch bedenklicher Lastenverteilungseffekt ausgelöst, da ja nur die Sozialversicherungspflichtigen (nicht alle Steuerzahler) und zudem auch nur auf der Basis des Arbeitsentgelts bis zur Beitragsbemessungsgrenze (nicht z.B. des gesamten steuerpflichtigen Einkommens, unter Berücksichtigung persönlicher Umstände) zur Finanzierung herangezogen werden. Gleichzeitig werden dadurch die Lohnkosten (über den Arbeitgeberanteil) erhöht, was zumindest in der in Ostdeutschland gegebenen Arbeitsmarktlage beschäftigungspolitisch negativ wirkt.[10] Zudem würde z.B. das Rentenversicherungssystem immer mehr in Richtung eines allgemeinen Umverteilungssystems verändert, verlöre immer mehr den Charakter auch eines auf Leistung und Gegenleistung beruhenden Versicherungssystems. Die durch solche Entscheidungen verursachten Kosten könnten den kurzfristigen finanzpolitischen Nutzen bei weitem übersteigen.

Doch es gibt noch weitere Herausforderungen für die Sozialpolitik in Deutschland, die z.T. durch die Aufgaben des deutschen Einigungsprozesses – zumindest in der öffentlichen Diskussion – überlagert werden. Dabei handelt es sich vor allem um Entwicklungstendenzen und strukturelle Veränderungen in der Bevölkerung, in Wirtschaft und Gesellschaft, die durch den Einigungsprozeß möglicherweise vorübergehend, zum Teil aber auch nur gering verändert werden. Deutschland wird nach wie vor eine alternde Bevölkerung aufweisen, woraus spezifische Aufgaben in verschiedenen Bereichen der sozialen Sicherung erwachsen. Die Versorgung im Krankheitsfall oder bei Hilfs- und Pflegebedürftigkeit sowie die damit verbundenen einkommensmäßigen Konsequenzen sind nur ein Beispiel. Veränderte Anforderungen an die Arbeitskräfte, Veränderungen

---

[10] Siehe hierzu Kapitel 14 in diesem Band sowie Schmähl (1997b und 2007b).

der erforderlichen Qualifikationen, steigender Weiterbildungsbedarf auch im höheren Lebensalter sind weitere Beispiele.

Schließlich darf nicht verkannt werden, daß sich die sozialpolitischen Probleme im sich vereinigenden Deutschland im Rahmen eines *europäischen* Integrations- und europäischen Veränderungsprozesses vollziehen. Dies betrifft zum einen die westeuropäische Integration, zum anderen aber auch die veränderte Situation in Mittel- und Osteuropa mit möglicherweise damit verbundenen erheblichen Wanderungsbewegungen.[11] Bei der Gestaltung der sozialen Sicherung in Deutschland ist u.a. dem Einfluß von EG-Regelungen Beachtung zu schenken.[12] Ein Konzentrieren allein auf die aktuellen innerdeutschen Umstellungsprobleme, die für sich genommen bereits Herausforderungen darstellen, wie sie seit langem nicht bestanden, würde aber – wird nicht zugleich die längerfristige und im weiteren Sinne internationale Perspektive mit berücksichtigt – die Gefahr unerwünschter Folgewirkungen in sich bergen. Dieses vieldimensionale Problemspektrum ist und bleibt für die absehbare Zukunft nicht nur eine große Herausforderung für alle am politischen Entscheidungsprozeß Beteiligten, sondern auch für die wissenschaftliche Forschung.

---

[11] Siehe hierzu Schmähl (2004c).

[12] Verwiesen sei dazu auf Schmähl (2003a, 2004f, 2005c) sowie die detailreiche Untersuchung über die Rolle der EU-Kommission von Sommer (2007).

9 Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht*

9.1 Einführung

Die politische Absicht, einen einheitlichen EG-Binnenmarkt nach 1992 zu schaffen, hat in der letzten Zeit eine Eigendynamik entwickelt, die vor einigen Jahren kaum zu erwarten gewesen wäre. Nahezu kein Tag vergeht in den letzten Monaten, an dem dieses Thema nicht in den Medien behandelt wird. Allerdings gewinnt man immer mehr den Eindruck, daß ein erhebliches Maß an Unsicherheit über die Wirkungen besteht, insbesondere auch solcher, die sich für den Bereich sozialer Sicherung ergeben könnten. Unsicherheit besteht aber auch darüber, ob in diesem Bereich selbst Änderungen erforderlich sind als Voraussetzung für ein möglichst gutes Funktionieren des Binnenmarktes im Hinblick auf Wettbewerb und Freizügigkeit. Falls ja, in welcher Beziehung und wie weitreichend wäre z.B. eine Angleichung sozialpolitischer Regelungen und Vorschriften erforderlich? Inwieweit wird man – sei es rechtlich oder ökonomisch – u.U. dazu gezwungen sein? Und schließlich: Besteht nicht die Gefahr, daß der einheitliche Binnenmarkt politisch als Hebel zur Durchsetzung einer Reduzierung sozialer Sicherung genutzt wird oder dies durch das Wirken der Marktkräfte eintritt? Während also auf der einen Seite Chancen durch den größeren Binnenmarkt gesehen werden – höheres Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung für die Gesamtheit der EG-Länder –, werden in jüngerer Zeit zunehmend Befürchtungen laut und Gefahren betont, und zwar nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland. Das Pendel scheint derzeit – je mehr man sich mit den Einzelheiten befaßt – zurückzuschwingen, mehr zur Seite der Risiken, die man sieht. Aus Unsicherheit können aber auch Widerstände erwachsen.

---

* Erstveröffentlichung: 1989 (siehe Schmähl 1989c); um quantitative Angaben gekürzter Wiederabdruck des Vortrags auf der Jahrestagung des Deutschen Vereins für Versicherungswissenschaft am 9. März 1989 in Nürnberg.

So findet auch wieder einmal die Frage Beachtung, ob denn nicht die Wirtschaft der Bundesrepublik Deutschland mit ihrem recht hohen Niveau sozialer Absicherung und ihren zum großen Teil am Arbeitsvertrag und am Arbeitsentgelt anknüpfenden Regelungen im internationalen Wettbewerb benachteiligt sei im Vergleich zu solchen Ländern, in denen eine nicht am Arbeitsverhältnis anknüpfende soziale Sicherung dominiert. Eine verschlechterte internationale Wettbewerbsposition würde auch Konsequenzen für die Beschäftigungslage im Inland haben.

Eine weitere wichtige Frage ist, welche Konsequenzen der einheitliche Binnenmarkt für die Wanderungsbewegungen in Europa künftig haben wird. Behindern Regelungen in den sozialen Sicherungssystemen die Wanderung von Arbeitskräften? Sind Unterschiede in der sozialen Sicherung vielleicht selbst Anlaß für Wanderungen? Welche Konsequenzen im Hinblick auf ihr Einkommen und ihre soziale Sicherung ergeben sich für mobile Arbeitskräfte bei unterschiedlich gestalteter sozialer Sicherung in den EG-Ländern?

Die Beantwortung aller dieser Fragen wird noch dadurch schwieriger, daß es ja nicht nur Wirkungen im Zusammenhang mit der Vervollständigung des Binnenmarktes gibt, sondern noch vielfältige Aufgaben gleichzeitig zu bewältigen sind. Um nur ein Beispiel zu nennen: Die meisten europäischen Länder stehen vor der Notwendigkeit, ihre Einrichtungen sozialer Sicherung u.a. den sich wandelnden demographischen Bedingungen anzupassen. Wie hierauf politisch in den einzelnen Ländern – bei unterschiedlichem Sicherungssystem – reagiert wird, dies hat wiederum Konsequenzen für unser Thema. Nicht zuletzt sind die politischen Reaktionen insbesondere auf den Alterungsprozeß der Bevölkerung auch im Hinblick darauf bedeutsam, ob und wie sich die Bedingungen – und damit die Entwicklungsmöglichkeiten – für die ergänzende, vor allem betriebliche Sicherung, aber auch für die private Vorsorge verändern.

Dies sind bereits viele Fragen, wenngleich die Aufzählung bei weitem nicht erschöpfend ist. Auf einen Großteil der Fragen gibt es bislang m.W. auch noch keine befriedigenden Antworten. Aus der Fülle der Fragen und Aufgaben werde ich einige Aspekte herausgreifen, um sowohl exemplarisch zu verdeutlichen, wo zusätzlicher Informations- und Forschungsbedarf besteht, als auch, um vor vorschnellen Antworten zu warnen. Manche Argumente, die in der wissenschaftlichen und politischen Diskussion eine Rolle spielen, erscheinen ja auf den ersten Blick plausibel. Aber oft zeigt erst eine nähere Analyse, unter welchen Voraussetzungen sie stichhaltig sind, und ob diese Voraussetzungen auch realistischerweise erwartet werden können.

In den folgenden Ausführungen werde ich zumeist bereichsübergreifende Aspekte ansprechen, nicht speziell auf Einzelbereiche wie Alterssicherung, Gesundheitssystem usw. eingehen. Auch Fragen nach der Zuständigkeit für be-

stimmte Regelungen werden nicht behandelt. Den Ausgangspunkt für die Erörterungen bilden einige Informationen über das unterschiedliche Niveau, vor allem aber die unterschiedliche Struktur von Ausgaben und Einnahmen im Bereich sozialer Sicherung der EG-Länder (9.2). Dabei wird auch kurz auf Schwierigkeiten hingewiesen bei der Beantwortung der Frage, wie sich wohl, z.B. aufgrund demographischer Wandlungen, die Finanzierungsstruktur im Bereich sozialer Sicherung künftig entwickeln könnte. Die Finanzierung sozialer Sicherung spielt ja im Zusammenhang mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit in der Diskussion eine große Rolle. Dies gilt auch für die angestrebte Harmonisierung indirekter Steuern. Auf damit verbundene mögliche Konsequenzen für die soziale Sicherung werde ich kurz eingehen (9.3), um dann die Frage zu erörtern, ob im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit Änderungen im Bereich sozialer Sicherung erforderlich werden oder gar eine Harmonisierung. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden einige Aspekte dieser Fragestellung aufgegriffen (9.4). Gleiches gilt für den Komplex „soziale Sicherung und Mobilität" (9.5). Dabei geht es sowohl um die Mobilität der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital als auch – wenngleich quantitativ und politisch nicht derart brisant – um die Mobilität von nicht mehr erwerbstätigen Personen. Zum Abschluß wird mehr schlaglichtartig auf einige weitere Aufgaben für Wissenschaft und Praxis hingewiesen (9.6).

9.2 Ausgaben sozialer Sicherung und deren Finanzierung – Strukturunterschiede zwischen EG-Ländern

Will man die Fragen analysieren, die sich aus der weiteren Entwicklung des Europäischen Binnenmarktes für die soziale Sicherung ergeben und gegebenenfalls Konsequenzen im Bereich sozialer Sicherung ziehen, wenn dies z.B. für die Funktionsfähigkeit und die ökonomischen Wirkungen des Europäischen Binnenmarktes selbst wichtig ist, so ist es sinnvoll, sich zunächst einen Überblick über wichtige strukturelle Unterschiede im Bereich sozialer Sicherung zwischen den Ländern zu verschaffen. Dies kann hier nur anhand einiger globaler Informationen und allgemeiner Gesichtspunkte erfolgen.

Hinsichtlich der Konzeption und der Ziele bestehen innerhalb der EG-Länder beträchtliche Unterschiede. Die Wurzeln dafür reichen in der Regel weit zurück. Vereinfachend lassen sich, zumindest in den Bereichen, in denen Transferzahlungen eine wichtige Rolle spielen, zwei Grundtypen sozialer Sicherung unterscheiden,

– einkommensbezogene Sicherungssysteme, die vor allem in bestimmtem Umfang eine Lebensstandardsicherung anstreben sowie
– einkommensunabhängige Grundsicherungssysteme, bei denen vor allem die Armutsvermeidung im Zentrum steht.

Allerdings ist die Realität weitaus vielgestaltiger. So bestehen z.B. auch in Ländern mit einkommensbezogenen Systemen Einrichtungen zur Vermeidung einkommensmäßiger Armut (meist nach Bedürftigkeitsprüfung), während in Ländern mit Mindestsicherungssystemen oftmals ergänzende einkommensabhängige Sicherungseinrichtungen geschaffen wurden. Daher sind die Unterschiede in der sozialen Sicherung zwischen den Ländern oftmals – zumindest was die einkommensmäßigen Konsequenzen für die Bürger betrifft – geringer, als man aufgrund der Systemkonzeption vermuten würde. Ob und inwieweit sich gerade in den letzten Jahren eine Konvergenz der Systeme ergeben hat oder sich Unterschiede mehr ausgeprägt haben, dies wäre eine interessante – m.E. noch näher zu untersuchende – Frage, auf die hier aber nicht eingegangen wird.

Die Analyse des Bestehenden zeigt allerdings – zumindest in globaler Sicht – nach wie vor in mancher Hinsicht beträchtliche Unterschiede. Ein Beispiel ist die *Sozialausgabenquote*, d.h. die Relation zwischen Sozialausgaben und einer gesamtwirtschaftlichen Einkommensgröße (hier dem Bruttoinlandsprodukt).

So lag die Sozialausgabenquote Mitte der 1980er Jahre in den EG-Ländern zwischen 14 v.H. in Portugal und 32 v.H. in den Niederlanden (Daten für Griechenland fehlen allerdings).[1] Dies läßt – zumal diese Ausgaben auch finanziert werden müssen – unmittelbar erkennen, daß die soziale Sicherung von beträchtlicher gesamtwirtschaftlicher Bedeutung für Einkommensentstehung, -verteilung und -verwendung ist.[2]

Die Gründe für die Unterschiede in den Ausgabenniveaus sind höchst vielgestaltig. Der in soziale Sicherungseinrichtungen einbezogene Personenkreis (also dessen Ausdehnung) und das jeweilige Absicherungsniveau sind nur zwei der vielen Einflußfaktoren. Die Altersstruktur ist ein weiterer – für die Zukunft in vielen Ländern besonders wichtiger – Faktor.[3]

Bevor auf die Ausgabenstruktur eingegangen wird, sei kurz ein Blick auf die bemerkenswerten Unterschiede in der *Finanzierungsstruktur* von Sozialausgaben geworfen. Die dominierenden Einkunftsarten sind Sozialversicherungsbeiträge und Mittel aus öffentlichen Haushalten. In einigen Ländern spielen auch andere Einkunftsquellen, vor allem Zinseinkünfte, eine nicht unbeträchtliche

1 Näheres zu den Vergleichsproblemen in Eurostat (1981).
2 Für eine Systematik solcher Wirkungszusammenhänge vgl. Schmähl (1988a).
3 Eine Systematik von Determinanten der Sozialausgaben und deren Entwicklung ist entwickelt in Schmähl (1981f); SIEHE KAPITEL 2 IN DIESEM BAND.

Rolle. Auch die nachfolgenden Angaben beziehen sich auf die Situation Mitte der 1980er Jahre.

Während es Länder mit sehr niedrigem Finanzierungsanteil aus Sozialversicherungsbeiträgen gibt – besonders ausgeprägt ist dies in Dänemark mit 10 v.H. und Irland mit 28 v.H., aber auch in Großbritannien ist der Anteil der Beitragsfinanzierung mit 42 v.H. vergleichsweise niedrig –, werden in anderen Ländern jeweils mehr als 50 v.H. der Sozialausgaben durch Sozialversicherungsbeiträge finanziert, und zwar in Belgien, Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Luxemburg, den Niederlanden und – besonders deutlich – in Portugal und Spanien. In den letzten Jahren ist in manchen Ländern die Tendenz festzustellen, daß der Finanzierungsanteil aus öffentlichen Haushalten reduziert wurde, also mehr aus Beiträgen finanziert werden mußte, was im Falle einer Finanzierung auch durch Arbeitgeberbeiträge die Arbeitskosten beeinflussen kann – ein Gesichtspunkt, der auch im Zusammenhang mit der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von Interesse ist.

Betrachtet man die Struktur der Finanzierungsmittel aus öffentlichen Haushalten – diese dienen zur Finanzierung von Sozialausgaben der öffentlichen Haushalte selbst, wie auch der Zuweisungen an Sozialversicherungsträger –, so ist im Hinblick auf deren Wirkungen von besonderem Interesse, welche Abgaben dafür herangezogen werden. Solange keine Zweckbindung einer bestimmten Einnahmeart für bestimmte Ausgabenzwecke besteht, sind Annahmen notwendig darüber, in welchem Ausmaß Sozialausgaben der öffentlichen Haushalte oder Zuschüsse an die Sozialversicherungsträger z.B. durch direkte und indirekte Steuern finanziert werden. Zumeist wird hierbei eine Art „Proportionalitätsannahme“ verwendet, d.h. es wird unterstellt, die verschiedenen Finanzierungsarten tragen zur Finanzierung der Sozialausgaben in dem Maß bei, in dem sie generell zur Finanzierung der öffentlichen Haushalte eingesetzt werden. Die Finanzierung der Sozialausgaben spiegelt also die Finanzierungsstruktur öffentlicher Haushalte allgemein wider. Dies ist zwar eine plausible, wenngleich nicht die einzig mögliche Annahme. Gerade die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Steuern ist dabei insofern von besonderem Interesse, als im Zusammenhang mit der Schaffung des einheitlichen Binnenmarktes Vorschläge existieren, indirekte Steuern zwischen den EG-Ländern zu „harmonisieren“ (vgl. hierzu Abschnitt 9.3).

Die verschiedenen Aufgaben und Ausgabenzwecke – Ausgaben für „Alter“, „Gesundheit“ usw. – besitzen in den einzelnen Ländern ein zum Teil deutlich unterschiedliches Gewicht im Sozialbudget, aber auch gemessen am Bruttoinlandsprodukt. Generell kann aber festgehalten werden, daß Ausgaben für Alter und Gesundheit quantitativ dominieren.

Für Wirkungsanalysen ist zudem die Struktur nach Ausgabearten von Interesse, d.h. ob dies Transferzahlungen (wie Renten, Arbeitslosengeld) sind oder Realtransfers (z.B. die Bereitstellung medizinischer Leistungen, Umschulungsmaßnahmen für Arbeitslose; oft als Sachleistungen bezeichnet), oder ob es sich um Steuervergünstigungen handelt. Sowohl zwischen den Ausgabezwecken als auch hinsichtlich der Ausgabearten bestehen zwischen den Ländern beträchtliche Unterschiede.

Wenn mit den unterschiedlichen Arten der Finanzierung, aber auch mit unterschiedlichen Arten von Ausgaben verschiedenartige ökonomische Wirkungen verbunden sind – wovon in vielerlei Hinsicht ausgegangen werden kann –, so ist von Interesse, wie sich – selbst bei unverändertem Finanzierungs- und Leistungsrecht – die Ausgaben- und Finanzierungsstruktur in Zukunft verändern könnte, d.h. ohne daß politische Entscheidungen über die Gestaltung von Ausgaben und Finanzierung getroffen werden. Wenn in den einzelnen Aufgabenbereichen die Art der Ausgaben unterschiedlich strukturiert ist (z.B. mehr Transferzahlungen im Bereich der Alterssicherung, mehr Sachleistungen im Gesundheitswesen) und/oder die Finanzierungsstruktur (deutlich) voneinander abweicht (z.B. mehr Steuerfinanzierung für Familienleistungen oder mehr Beitragsfinanzierung für die Alterssicherung), dann können Gewichtsverlagerungen zwischen den Aufgabenbereichen zu Veränderungen der Ausgabearten wie auch der Finanzierungsstruktur führen. Unzweifelhaft wird insbesondere der Alterungsprozeß der Bevölkerung die meisten EG-Länder vor allem in den Bereichen der Alterssicherung und des Gesundheitswesens (einschließlich Pflege) zu Mehrausgaben zwingen, die zumeist nicht in gleichem Maße durch Minderausgaben in anderen Bereichen kompensiert werden. Da die Ausgaben für Alterssicherung und Gesundheit bereits heute von großer quantitativer Bedeutung sind, ist damit zu rechnen, daß allein der Wandel der Bevölkerungsstruktur durch die damit ausgelösten Veränderungen der Ausgaben- wie auch der Finanzierungsstruktur des Sozialhaushalts ökonomisch relevante Konsequenzen haben dürfte, die sorgfältig zu analysieren sind.

Allerdings sind solche Untersuchungen – zumal dann, wenn sie international vergleichend durchgeführt werden sollen – außerordentlich komplex. Auch ist es schwierig, eine geeignete statistische Grundlage mit vergleichbaren Daten zu schaffen. So ist zu berücksichtigen, daß selbst innerhalb eines Landes unterschiedliche Institutionen für einen bestimmten Aufgabenzweck existieren können. Gesetzliche Rentenversicherung und Beamtenversorgung in der Bundesrepublik sind im Hinblick auf die Finanzierungsstruktur zwei besonders markante Beispiele. Aber selbst der Anteil der aus öffentlichen Haushalten an die gesetzliche Rentenversicherung insgesamt fließenden Mittel bedarf der separaten Analyse – Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung einerseits, Knappschaftliche

Rentenversicherung andererseits –, da das Verhältnis von Steuerfinanzierung zu Beitragsfinanzierung in diesen beiden Bereichen quantitativ etwa in reziprokem Verhältnis steht (unter 20 v.H. Steuerfinanzierung in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung im Vergleich zu rd. 80 v.H. Steuerfinanzierung in der Knappschaftlichen Rentenversicherung).

Bis heute gibt es keine umfassenden und auf kompatiblen Daten beruhenden international vergleichbaren Simulationsberechnungen über die möglichen Konsequenzen struktureller Wandlungen (vor allem der Bevölkerung) für die Ausgaben- und Finanzierungsstruktur des Sozialhaushalts. Selbst für die Bundesrepublik Deutschland gibt es empfindliche Wissenslücken. Aus meiner Sicht besteht hier noch ein erheblicher Forschungsbedarf.

Hinzu kommt die Frage, wie Ausgaben- und Finanzierungsniveau sowie Ausgaben- und Finanzierungsstruktur durch die politischen Reaktionen auf die Herausforderungen – z.B. des demographischen Wandels, aber auch anderer struktureller Veränderungen – beeinflußt werden. Dies trifft mit der Analyse von Auswirkungen des EG-Binnenmarktes zusammen, durch den sich unter Umständen auch Verschiebungen in Aufgaben- und Ausgabenstruktur ergeben können (u.a. je nach den Konsequenzen für die einzelnen Länder hinsichtlich Beschäftigungsniveau und Wirtschaftswachstum infolge einer stärkeren Integration der Volkswirtschaften). Inwieweit wird beispielsweise eine Veränderung der Arbeitslosenzahl veränderten demographischen Strukturdaten (Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter), Verhaltensänderungen (Veränderungen altersspezifischer Erwerbsquoten) und Binnenmarkt-Wirkungen zurechenbar sein? Man ahnt die Komplexität der Ursachen- und Wirkungsanalysen.

9.3 „Harmonisierung“ indirekter Steuern und ihre Konsequenzen für die soziale Sicherung

Als eine Voraussetzung für einen funktionsfähigen Binnenmarkt und unverzerrte Wettbewerbsbedingungen wird vielfach eine Harmonisierung der indirekten Steuern, d.h. der allgemeinen Mehrwertsteuer und der Einzelverbrauchsteuern, angesehen. Aus diesem Grunde hat die EG-Kommission im Juli 1987 den Vorschlag unterbreitet, daß der „Normal“- oder Regelsatz der Mehrwertsteuer zwischen 14 und 20 v.H. und reduzierte Sätze für bestimmte Gütergruppen zwischen 4 und 9 v.H. liegen sollen. Es handelt sich also um einen Vorschlag zur Minderung, nicht jedoch einer völligen Beseitigung der Steuersatzunterschiede. Auch für die Einzelverbrauchsteuern wurden Angleichungsvorschläge entwickelt.

Ein Blick auf die Mehrwertsteuersätze, die 1986 in den EG-Ländern bestanden (s. Übersicht 9.1), zeigt zum Beispiel, daß bei Verwirklichung der

Kommissionsvorschläge Dänemark zu einer Senkung des allgemeinen Mehrwertsteuersatzes gezwungen wäre. Die Verwirklichung dieser Vorschläge würde im dänischen Staatshaushalt zu beträchtlichen Steuerausfällen führen. Eine Angleichung der Einzelverbrauchsteuern würde diesen Effekt noch verstärken.[4]

Besonderes Gewicht hat dies deshalb, da in Dänemark der Anteil der indirekten Steuern an den gesamten Staatseinnahmen über 50 v.H. beträgt und das Aufkommen an direkten Steuern (also insbesondere aus der Einkommensteuer) erheblich übertrifft. Die Bedeutung für den Bereich der sozialen Sicherung ergibt sich unmittelbar aus der Tatsache, daß dort etwa 80 v.H. der Sozialausgaben aus Steuern finanziert werden.

Unterstellt, der Vorschlag der EG-Kommission träte in Kraft, was würde dann z.B. in Dänemark die Konsequenz sein? Die Handlungsalternativen sind Ausgabenreduktion oder Erhöhung anderer Steuern (wenn man von vorübergehender stärkerer Kreditaufnahme absieht). Wenn Ausgaben vermindert werden, sind dies dann auch Ausgaben für soziale Sicherung, und wenn ja, in welchen Bereichen erfolgen sie? Eine ganz andere Frage ist, ob dies politisch gewollt und/oder realisierbar ist. Wenn eine Ausgabenreduktion im Ausmaß der Mindereinnahmen aus indirekten Steuern realistischerweise nicht unterstellt wird, dann müßten Mehreinnahmen beschafft werden. Sind dies dann vermehrt Sozialversicherungsbeiträge oder direkte Abgaben? Wenn z.B. Mehreinnahmen durch Beiträge beschafft werden sollen, bleibt dann das Leistungsrecht unverändert? Es gibt also eine Fülle offener Fragen, die zugleich deutlich machen, welches Konfliktpotential in solchen „Harmonisierungsvorschlägen" liegt. – Der Bundesfinanzminister hat Ende Februar 1989 deshalb auch davon gesprochen, daß „flexible" Lösungen gesucht werden müßten (Stoltenberg 1989).[5]

Schließlich sei noch auf folgende Frage hingewiesen: In der Diskussion über die künftige Finanzierung der sozialen Sicherung spielt in vielen Ländern der Vorschlag eine Rolle, lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung entweder abzulösen oder zu ergänzen durch eine an der Wertschöpfung anknüpfende Abgabe der Unternehmungen. Zum Teil wird dies mit einer dann möglichen Entlastung lohnintensiver Unternehmungen begründet. Auf das Pro und Contra soll hier nicht eingegangen werden.[6] Im hier interessierenden Zusammenhang nur folgendes: Es würde sich um die Einführung einer neuen Steuer handeln, die zudem eine indirekte Abgabe wäre. Wäre dann aber nicht auch eine

---

4 Der Anteil der Einzelverbrauchsteuern am Steueraufkommen ist zwischen den EG-Ländern sogar noch unterschiedlicher als der der Mehrwertsteuer.

5 Auf die verteilungspolitischen Implikationen unterschiedlicher Reaktionen – auch ihre möglichen Rückwirkungen auf die Gestaltung von Sozialausgaben – kann hier nicht eingegangen werden.

6 Vgl. hierzu umfassend Schmähl et al. (1984) sowie Schmähl (1988b); SIEHE KAPITEL 14 IN DIESEM BAND.

EG-weite „Harmonisierung“ dieser Abgabe erforderlich? Es liegt nahe, diese Frage zu bejahen, wenn man die Angleichung der indirekten Steuern im Interesse eines unverzerrten Wettbewerbs für erforderlich hält.[7]

Übersicht 9.1: Mehrwertsteuersätze in EG-Ländern 1987

Land	Steuersätze in v.H.	
	„Normalsatz“	Sonderregelungen
Luxemburg	12	3 - 6
Spanien	12	6 - 33
Bundesrepublik Deutschland	14	7
Großbritannien	15	–
Portugal	16	8 - 30
Italien	18	2 - 38
Griechenland	18	6 - 36
Frankreich	18,6	5,5 - 33,3
Niederlande	19	5
Belgien	19	6 - 25
Dänemark	22	–
Irland	25	10
Vorschlag EG-Kommission (Juli 1987)	14 - 20	4 - 9

Quelle: EG-Kommission 1987, hier nach: Institut der Wirtschaft, Informationsdienst 7/1987.

9.4 Soziale Sicherung und internationale Wettbewerbsfähigkeit

Auf diesen facettenreichen Problemkomplex kann hier nur mit einigen Hinweisen eingegangen werden. Daß die internationale Konkurrenzfähigkeit große Beachtung findet, ist bei der hohen Exportabhängigkeit der deutschen Volkswirtschaft unmittelbar einsichtig. Rund die Hälfte der deutschen Exporte geht zudem in EG-Länder, und die Bundesrepublik bezieht auch rund die Hälfte ihrer Impor-

---

7 Je nach Ausgestaltung dieser Abgabe würde sie u.U. nicht beim Umsatz fällig, sondern bereits bei der Produktion und Einkommensentstehung. Eine grundsätzliche Frage wäre, ob dann alle EG-Länder zur Einführung einer solchen Abgabe „gezwungen“ wären.

te aus den anderen EG-Mitgliedsländern. Die Wettbewerbsverhältnisse innerhalb der EG finden folglich besondere Beachtung.

Wenn es durch den Abbau von Handelshemmnissen im Rahmen der Schaffung des einheitlichen EG-Binnenmarktes zu einer Umlenkung von Handelsströmen kommt, dann hat dies mit unterschiedlichen Systemen sozialer Sicherung in den einzelnen Ländern ursächlich nichts zu tun, sondern ist der Effekt der Deregulierungsmaßnahmen. Dennoch bestehen Befürchtungen grundsätzlicher Art, sowohl im Hinblick auf die Handelsströme zwischen den EG-Ländern als auch mit Blick auf die Exporte der verschiedenen EG-Länder in Drittländer. So wird u.a. befürchtet, daß

– Länder mit einem hohen Niveau sozialer Sicherung benachteiligt sind im Vergleich zu Ländern mit niedrigem Sicherungsniveau und
– Länder mit einem hohen Anteil lohnbezogener Sozialversicherungsbeiträge – insbesondere, wenn ein Teil von Arbeitgebern gezahlt wird und damit in die Lohnkosten eingeht – im Vergleich zu Ländern mit hohem steuerfinanzierten Anteil sozialer Sicherung im Wettbewerb benachteiligt sind.

Da – wie eingangs dargelegt – in beiderlei Hinsicht beträchtliche Unterschiede zwischen den EG-Ländern bestehen, ist es verständlich – wenn man die genannten Befürchtungen teilt –, daß solche Gefahren speziell für die deutsche Volkswirtschaft gesehen werden.

Wollte man die Wirkungen verschiedener Systeme und Sicherungsniveaus im Hinblick auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit umfassend behandeln, so wäre zumindest einzugehen auf die Auswirkungen auf

– den verschiedenen Gütermärkten sowie
– den Märkten für Produktionsfaktoren, insbesondere den Arbeitsmarkt (im Hinblick auf Arbeitsnachfrage – d.h. auf das Angebot an Arbeitsplätzen – und das Arbeitsangebot, vor allem hinsichtlich der Wanderungsbewegungen, was nachfolgend noch erörtert wird).

Unzulänglich ist es auch, nur von Volkswirtschaften insgesamt zu sprechen, da ja die Konkurrenzbeziehungen zwischen verschiedenen Wirtschaftsbereichen bzw. zwischen Unternehmungen bestehen.

Bleiben wir zunächst beim *„Kostenaspekt“ der sozialen Sicherung* für die Unternehmungen. Hier muß man vor Mißverständnissen warnen: Für die Unternehmungen ist hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit die Gesamtheit der Kosten wichtig. Die Kosten für den Einsatz von Arbeitskraft spielen eine Rolle für die Wahl der Produktionsverfahren, die Höhe der Kapitalintensität, die Substitution

von Arbeit durch Kapital, und somit auch für die Beschäftigungschancen der Arbeitnehmer. Hierbei kommt es auf die relative Höhe der Kosten für die Nutzung von Arbeitskraft im Vergleich zur Kapitalnutzung an.

Bei den Arbeitskosten ist aber wiederum für die Unternehmungen die Gesamtheit der Arbeitskosten maßgebend, nicht jedoch allein die gesetzlich auferlegten Lohnnebenkosten – vor allem also die Sozialversicherungsbeiträge, die in der öffentlichen Diskussion so stark hervorgehoben werden. D.h. der Bruttolohn, der Arbeitgeberbeitrag sowie sonstige gesetzliche Lohnnebenkosten sowie weitere Kosten, z.B. im Zusammenhang mit Arbeitssicherheit, sind zu berücksichtigen, aber auch die freiwillig übernommenen, oft durch die Marktlage „erzwungenen" Sozialleistungen (wie Betriebsrenten und andere Leistungen an Firmenangehörige und ihre Familien).

Würde beispielsweise die staatliche soziale Sicherung in ihrem Niveau reduziert, während gleichzeitig eine Ausweitung betrieblicher Sozialleistungen erfolgte, so wäre beides im Hinblick auf die Lohnkosten zu beachten (man denke beispielsweise an die obligatorischen Betriebsrenten, die in der Schweiz eingeführt wurden). Inwieweit solche Kosten zu verminderten direkten Lohnzahlungen führen – also rückgewälzt werden –, ist dabei genauso wichtig wie die möglichen Substitutionsbeziehungen zwischen gesetzlich auferlegten und von den Unternehmungen freiwillig übernommenen Kosten für Sozialleistungen.[8] Es geht also stets auch um die Gesamtheit der Lohnkosten. Dies gilt gleichfalls für die Arbeitnehmer hinsichtlich ihres Einkommens, was wiederum für die Mobilität der Arbeitskräfte von Bedeutung ist. Das „Gesamtpaket" aller Elemente der Entlohnung für den Einsatz von Arbeitskraft ist maßgebend; eine Beschränkung der Betrachtung allein auf die gesetzlich determinierten Lohnnebenkosten ist unzulänglich.

Betrachtet man die Struktur der Lohnkosten in EG-Ländern, so bestehen beispielsweise in der Industrie bemerkenswerte Unterschiede (vgl. Eurostat 1987). So variierte 1984 der Anteil der gesetzlich auferlegten Lohnnebenkosten zwischen 4,6 v.H. (in Dänemark) und 32,3 v.H. in Italien. Auch für den Groß- und Einzelhandel läßt sich Ähnliches feststellen.

Der Anteil der tarifvertraglich vereinbarten und der freiwilligen betrieblichen Lohnnebenkosten lag in der Industrie in Frankreich bei 8,7 v.H., in den Niederlanden bei 8,1 v.H. und in Großbritannien bei 7 v.H., während Italien mit nur 1,3 v.H. das Schlußlicht bildete.

Selbst wenn man alle Lohnnebenkosten zusammenfaßt und sie den direkten Lohnkosten gegenüberstellt, so bleibt das Mischungsverhältnis dieser beiden

[8] Eine interessante Frage ist, wie zum Beispiel die Art des Sicherungssystems sowie die Gestaltung der Finanzierung von Sozialausgaben die jeweiligen Lohnverhandlungen und damit die direkte Entlohnung beeinflussen.

Kostenkomponenten nach wie vor recht unterschiedlich. In Dänemark entfielen in der Industrie weniger als 6 v.H. der gesamten Lohnkosten auf Lohnnebenkosten, in Großbritannien waren es knapp 15 v.H., während sie in Italien über 33 v.H. betrugen. – Dänemark und Großbritannien sind typische Länder mit einem hohen Anteil steuerfinanzierter und nicht lohnbezogener Sozialleistungen.

Sind aber nun in solchen Ländern die Lohnkosten insgesamt niedriger als in „Sozialversicherungs"-Ländern? Ein Blick auf die statistischen Daten zeigt, daß diese Frage verneint werden muß. So waren 1984 die monatlichen Lohnkosten in Dänemark in der Industrie ungefähr so hoch wie in Frankreich und höher als in Italien. Beim Handel lag Dänemark hinsichtlich der Lohnkosten sogar an der Spitze aller EG-Länder.

Man kann also nicht einfach mit dem Argument der internationalen Wettbewerbsfähigkeit etwas über die Vorteilhaftigkeit eines bestimmten Typs von sozialer Sicherung aussagen oder dies als Argument gegen die Existenz lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge heranziehen. Schon gar nicht lassen sich daraus Forderungen nach einer weitgehenden Harmonisierung der Systeme sozialer Sicherung hinsichtlich Niveau oder Struktur ableiten.[9]

Um nicht mißverstanden zu werden: Die Höhe der Lohnnebenkosten ist keinesfalls unwichtig und ihre Senkung kann durchaus notwendig sein. So finden wir in der Sozialversicherung der Bundesrepublik Deutschland sowohl in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, aber auch bei der Bundesanstalt für Arbeit die Situation vor, daß über lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge auch Ausgaben finanziert werden, die ihrer Funktion nach aus öffentlichen Haushalten (und damit aus dem Steueraufkommen) zu finanzieren wären. Die

---

[9] Damit soll allerdings nicht gesagt werden, daß die Arbeitskosten keine Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit besitzen. Insbesondere bei Produkten, die mit relativ einfachen und überall verfügbaren (zudem kostengünstigen) Technologien hergestellt werden können, spielen sie eine Rolle (Jungk 1986: 42). Betrachtet man das Niveau der Arbeitskosten in EG-Ländern, so stellt man fest, daß es dort niedrig ist, wo zugleich überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit herrscht, vor allem auch Jugendarbeitslosigkeit (vgl. Berié 1988). Eine Verlagerung mancher solcher Produktionen in diese Regionen hätte für das Wohlfahrtsniveau der gesamten Gemeinschaft insgesamt positive Effekte. Die Konsequenzen für die Länder und Regionen, aus denen dann die Abwanderung der Produktion erfolgt, hängen von den übrigen Arbeitsmöglichkeiten und der Anpassungsgeschwindigkeit bei der Umstellung auf andere Produktionen und der Absorption der Arbeitskräfte ab (vgl. auch Abschnitt 9.5). Es besteht in der gegenwärtigen Diskussion eine Tendenz, soziale Mindeststandards einführen zu wollen. Hierdurch will man u.a. „Sozialdumping" vermeiden. Man vergesse dabei aber nicht, daß generelle Mindeststandards je nach der Situation eines Landes sehr unterschiedliche Folgen haben können. Dies hängt vom Niveau der Standards ab. Ihre Einführung kann für manche Länder Steigerungen der Lohnkosten erforderlich machen, so z.B. dann, wenn sich die Standards an einem Durchschnittsniveau orientieren. Dies kann Beschäftigungsbarrieren zur Folge haben, kann aber dennoch u.U. durchaus im Interesse dieser Länder sein, wenn die Finanzierung der mit der Einführung der Mindeststandards verbundenen Kosten durch Umverteilung, d.h. durch andere Länder erfolgen muß.

Diskussion über die sachgerechte Höhe des Bundeszuschusses zur gesetzlichen Rentenversicherung ist nur ein – wenngleich besonders wichtiges – Beispiel dafür. Wenn Lohnnebenkosten beeinflußt werden sollen, so liegt hier ein wichtiger Ansatzpunkt. Wenn der Bundesfinanzminister die Entwicklung der Lohnnebenkosten für wichtig hält, so nimmt er dabei eine Schlüsselposition ein. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit wird aber nicht allein von den Kosten oder gar nur von Lohnkosten bestimmt, sondern hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab. Als erstes ist die *Produktivität* zu nennen, steigt sie, so sinken ceteris paribus die Stückkosten, auch die Lohnstückkosten. Lohnkostenanstieg und Produktivitätszunahme sind also in ihrem Verhältnis zueinander zu betrachten.

Zu den weiteren wichtigen Determinanten internationaler Konkurrenzfähigkeit – die wiederum produktivitätsrelevant sind – zählen z.B. der technologische Standard, die Qualifikation der Arbeitskräfte. Aber auch die Liefermöglichkeiten, die Einhaltung von Lieferterminen und u.U. die Marktnähe sind wichtige Faktoren. Der Kostenaspekt ist offenbar nur einer unter vielen und wird – wie manche Untersuchungen nahelegen (z.B. Fagerberg 1988) – in seiner Bedeutung überschätzt.

Zu beachten ist auch, daß den öffentlichen Abgaben auch (öffentliche) Leistungen gegenüberstehen, die z.T. die Standortbedingungen und die der Produktion begünstigen (so manche der Infrastruktureinrichtungen und -ausgaben). Und auch *soziale Sicherung* ist nicht nur ein Kostenfaktor, sondern *besitzt Bedeutung für die Produktivitätsentwicklung*. Das wird oft vergessen. Dabei geht es nicht nur um die Verbesserung der Qualität und des Volumens des Arbeitsangebots – durch Gesundheitsmaßnahmen, Arbeitsschutz, Rehabilitation –, sondern auch um den bedeutsamen Aspekt der Wahrung des sozialen Friedens, was u.a. zu verminderter Streikhäufigkeit, zu höherer Verläßlichkeit bei Lieferzusagen führt. Diese Funktion sozialer Sicherung für den sozialen Frieden ist zumindest seit der Bismarckschen Sozialgesetzgebung in Deutschland immer wieder deutlich geworden. Allerdings ist dieser Effekt schwer quantifizierbar.[10]

Schließlich ist auf die Bedeutung sozialer Sicherung für die Mobilität der Arbeitskräfte hinzuweisen, wird doch Mobilität tendenziell produktivitätssteigernd wirken, insbesondere dann, wenn es Wanderungen an die Orte höherer Produktivität sind. Mobilitätsfördernde Effekte sozialer Sicherung und der Abbau mobilitätshemmender Wirkungen sollten folglich bei der Entwicklung des gemeinsamen Marktes besondere Beachtung finden.

[10] Zum Zusammenhang zwischen sozialer Sicherung und Wettbewerbsfähigkeit siehe auch Schmähl (1995e).

9.5 Soziale Sicherung und Mobilität

Wird von Mobilität gesprochen, denkt man zumeist an die der Arbeitskräfte Zu beachten ist aber auch die Mobilität des Faktors Kapital, zumal Kapital leichter wandern kann als Arbeit – nicht zuletzt auch im EG-Raum. Die Verlagerung von Produktionsstätten in das Ausland und die Beschäftigung dort ansässiger Arbeitnehmer sind ein für unser Thema wichtiges Beispiel. Aber auch die Mobilität von nicht mehr erwerbstätigen Personen – also insbesondere Rentnern und Pensionären – sollte nicht vergessen werden. Zu diesem Fragenkreis sind wiederum nur einige wenige Bemerkungen möglich.

In welchem Maße und hinsichtlich welcher Personengruppen sich nach 1992 die internationalen Wanderungen verändern, vor allem verstärken könnten, ist derzeit m.E. noch weitgehend unklar. Denkbar ist aber, daß z.B. *Nichterwerbstätige* stärker in Regionen mit angenehmen klimatischen Bedingungen abwandern. Angesichts der Regelungen in den EG-Vorschriften und Sozialversicherungsabkommen können Sozialversicherungsleistungen – aber auch die Kindererziehungsleistungen in der Rentenversicherung – bereits heute bei Wohnsitz in folgenden Staaten bezogen werden:

- in allen EG-Ländern sowie
- in Finnland, Israel, Jugoslawien, Kanada, Marokko, Österreich, Schweden, Tunesien, der Türkei und in den USA (VDR 1989: 14).[11]

Auch wenn man – allein wegen der fehlenden Sprachbarrieren – die Situation in den USA nicht einfach auf Europa übertragen kann, so ist doch auf die starke Nord-Süd-Wanderung von Rentnern, insbesondere nach Florida, hinzuweisen (vgl. Crown 1988). Angesichts der erheblichen Reisetätigkeit in jüngeren Lebensjahren wächst in Europa auch das Vertrautsein mit anderen als den heimischen Regionen. Dies gilt verstärkt für die jüngeren Jahrgänge.

Für den zuwandernden älteren Menschen kann die Verlagerung des Wohnsitzes einen Realeinkommenszuwachs bedeuten, wenn die Lebenshaltungskosten dort niedriger als im Heimatland sind. Dies dürfte auch mit ein Grund für die Pläne des japanischen Ministeriums für Internationalen Handel und Industrie (MITI) sein – über die 1987 in der Presse berichtet wurde –, Regionen außerhalb Japans zu suchen, die für eine Ansiedlung japanischer Rentner geeignet sind.

---

[11] Maßgebend sind hierfür 14 zweiseitige Sozialversicherungsabkommen und zwei mehrseitige Abkommen (mit den „Alpenländern" Österreich, Liechtenstein, Schweiz sowie das Rheinschiffer-Abkommen) sowie die EWG-Verordnungen über Systeme sozialer Sicherung, die in den Mitgliedstaaten unmittelbar geltendes Recht darstellen und vorher mit Mitgliedsländern der EG abgeschlossene Abkommen bzw. Regelungen verdrängen (s. Dederer 1987: 76).

Für das Einwanderungsland ergibt sich ein weitgehend von Konjunkturschwankungen unabhängiger Einkommenszuwachs und – angesichts der relativ hohen Konsumquote der älteren Menschen – eine entsprechend steigende effektive Nachfrage. Dies – vor allem auch die höhere Nachfrage älterer Menschen nach Dienstleistungen – kann dort die Beschäftigungsmöglichkeiten verbessern. Allerdings bedarf es auch der (vermehrten) Bereitstellung bestimmter Infrastruktureinrichtungen, so z.B. für die medizinische Versorgung.

Im Abwanderungsland muß das Einkommen erwirtschaftet werden, das dann ins Ausland transferiert wird und dort weitgehend zu Nachfrage wird, also eine Kaufkraftumleitung vom In- ins Ausland darstellt. Regionale Umschichtungen sind bereits heute im Inland nicht unerheblich und u.U. nicht unproblematisch, so wenn z.B. strukturell benachteiligte Regionen – wie Gebiete im ostbayerischen Raum oder der Bereich der LVA Oldenburg-Bremen – „Nettozahler" in der gesetzlichen Rentenversicherung sind, d.h. per Saldo Einkommen abfließt (vgl. Blum 1986).

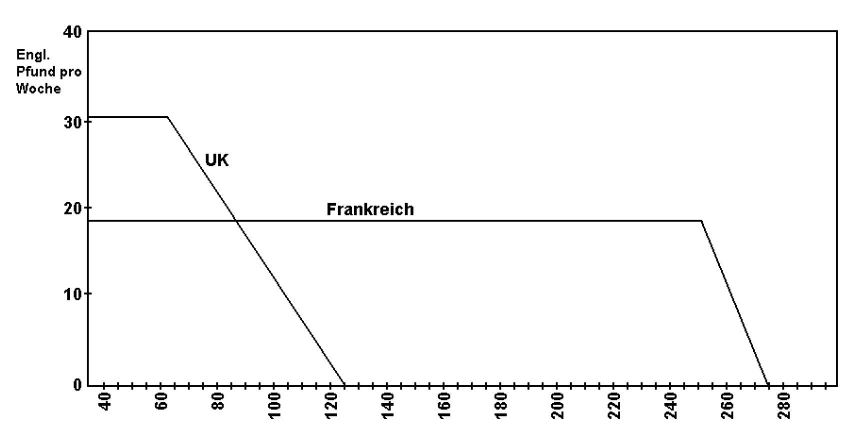
Im Zusammenhang mit der Ausgestaltung von Sozialleistungen dürfte in Zukunft zunehmend der Gesichtspunkt eine Rolle spielen, ob diese Leistungen auch an Ausländer ins Ausland zu zahlen sind. Die Diskussion über die Einführung einer „Ausgleichszulage" in die gesetzliche Rentenversicherung nach österreichischem Vorbild hat dies in jüngster Zeit deutlich gemacht. Eine solche Zahlung, obgleich sie keinen Rentenbestandteil (und damit keine Sozialversicherungsleistung) darstellt, sondern nach Bedürftigkeitsgesichtspunkten und Einkommensüberprüfung zur Aufstockung niedriger Renten gezahlt würde, wäre wohl gleichfalls ins Ausland zu leisten (Zuleeg 1988).

Hinsichtlich der *Personen im erwerbsfähigen Alter* läßt sich m.E. gleichfalls noch wenig über die Veränderung der Wanderungsbewegungen sagen (lassen wir die Mitgliedschaft der Türkei in der EG außer Betracht). Die Annahme ist aber nicht unplausibel, daß – abgesehen von grenznahen Regionen – sich die Wanderungen vornehmlich auf höherqualifizierte Arbeitnehmer erstrecken werden, insbesondere bei gegenseitiger Anerkennung von Ausbildungsabschlüssen. Z.T. könnten sich bei Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit auch Wanderungen von Selbständigen ergeben. Für Arbeitnehmer bestehen bereits Regelungen, die den Sozialversicherungsschutz betreffen. Allerdings kann es in den einzelnen Zweigen sozialer Sicherung erhebliche Unterschiede von Land zu Land geben, was je nach persönlichen Umständen – z.B. dem Familienstand – beträchtliche Einkommensunterschiede zur Folge haben kann. So differieren z.B. – wie Übersicht 9.2 zeigt – die aufgrund der Kinderzahl erfolgenden Leistungen zwischen Großbritannien und Frankreich erheblich (Atkinson 1987: 13 ff.).[12] Die

[12] Es wurde für den Vergleich ein Umrechnungskurs von 1 £ = 9,5 FF zugrundegelegt.

starke Betonung der Armutsvermeidung in Großbritannien wird deutlich. Für Besserverdienende ist die Situation – isoliert für diesen Aspekt betrachtet – in Frankreich erheblich günstiger.

Übersicht 9.2: Einkommensbezogene Transfers (pro Woche) eines Ehepaars mit 3 Kindern im Alter bis zu 11 Jahren in Großbritannien und Frankreich



Quelle: Eigene Darstellung von Daten nach Atkinson (1987).

Allerdings ist dies ja nur *ein* einkommensbestimmendes Element. Auch hier ist zu beachten, daß erst die Gesamtheit der Einkommensunterschiede – unter Berücksichtigung der Entlohnung, der öffentlichen wie auch der betrieblichen Sozialleistungen – für die Wanderungsentscheidung bedeutsam wird, nicht jedoch ein einzelnes, oft auch nur schwer von anderen Faktoren isolierbares Element. Außerdem gilt gleichfalls für die Mobilität, daß sie von einer Vielzahl von Faktoren und nicht allein vom monetären Einkommen bestimmt wird.[13]

Gleichwohl ist die Forderung plausibel, soziale Sicherung so zu gestalten, daß sie nicht mobilitätshemmend wirkt. Im Rahmen der gesetzlichen Alterssicherung ist dies weitgehend erreicht (auch wenn hier noch Probleme insbesondere zwischen öffentlichem und privatem Sektor bestehen, selbst im Inland). Es gibt aber Bereiche, in denen eine sorgfältige Analyse z.B. der Leistungsvoraussetzungen mögliche Sicherungslücken aufzeigt. Ein Beispiel dafür ist die Absicherung bei Invalidität (vgl. Dederer 1989: 8 ff.). Auch die Arbeitsvermittlung

[13] Zu Determinanten der Mobilität s. z.B. OECD (1986), Kapitel II.

sowie die Voraussetzungen für Leistungen bei Arbeitslosigkeit sind in verschiedenen Ländern unterschiedlich geregelt. Ein Mangel an Transparenz über die jeweiligen Bedingungen kann ein wichtiger mobilitätshemmender Faktor sein.

Wichtig scheint mir insbesondere aber der Bereich der betrieblichen Sozialleistungen, vor allem der der Betriebsrenten zu sein. Übertragbarkeit und Unverfallbarkeit – sowie Regelungen im Falle von Insolvenz der Unternehmung – differieren zwischen den Ländern erheblich.[14] Allerdings bestehen in dieser Hinsicht noch erhebliche Informationsdefizite, die zuerst beseitigt werden sollten, bevor Strategien entwickelt werden, um zu erreichen, daß in Zukunft auch für diesen Bereich eine Situation geschaffen wird, die in dieser Hinsicht für Arbeitnehmer bei einer Wanderung über die Landesgrenze zu keinen ökonomischen Nachteilen führt.

9.6 Chancen, Risiken und Aufgaben – einige ergänzende Hinweise

Abschließend sei ergänzend noch auf einige Aspekte und Probleme hingewiesen, die mir wichtig erscheinen, ohne damit aber thematische Vollständigkeit anzustreben.

1. Die Annahme, der gemeinsame Europäische Binnenmarkt schaffe einen Effizienz- und Wohlfahrtsgewinn *für die Gemeinschaft insgesamt* und erhöhe – wiederum für die gesamte Gemeinschaft – das Beschäftigungsniveau, ist plausibel. Dieser globale Gesichtspunkt – wie er (wenn auch dort schon mit einer gewissen Bandbreite hinsichtlich der quantitativen Aussagen) im sog. Cecchini-Bericht hervorgehoben wurde, war wohl für die zunächst mehr die Chancen der europäischen wirtschaftlichen Integration betonenden Äußerungen maßgebend. Zunehmend ist ins Bewußtsein gerückt, daß eine Verbesserung der Situation für die Gemeinschaft insgesamt ja nichts über die Verteilung der Zuwächse aussagt, also was dies für

– einzelne Länder,
– einzelne Regionen oder gar
– einzelne Unternehmungen

bedeutet (vgl. Franzmeyer 1987). Es handelt sich hier nicht um ein „Null-Summen-Spiel“ – d.h., es gibt nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer. Dabei ist die unterschiedliche Verteilung der „Gewinne“ zu berücksichtigen, aber

[14] Hinsichtlich der Übertragbarkeit dürfte ähnliches für berufsständische Versorgungswerke gelten. Vgl. zu diesem Themenkomplex Schmähl (1990b) und vor allem die Beiträge in Schmähl (1991a).

auch, daß es absolute Rückschläge geben kann und wird, u.U. sogar für Länder, für Regionen, mit Sicherheit aber für einzelne Branchen und Unternehmungen in manchen Ländern.

Welche Konsequenzen könnten sich hieraus für die soziale Sicherung ergeben? In Ländern, in denen sich Wirtschaftswachstum und Beschäftigung erhöhen, wird beispielsweise die Finanzierung der sozialen Sicherung erleichtert, während in anderen Ländern oder Regionen eine Verschlechterung eintritt. Wird dies bei regional unterschiedlicher Entwicklung nun innerhalb der einzelnen Länder ausgeglichen oder wird dies vermehrt zu Forderungen nach einem internationalen Finanzausgleich führen? Solche Forderungen werden wohl, wenn sich – zumindest in einer Übergangszeit – die „Bilanz" für ein ganzes Land verschlechtert, verstärkt zu erwarten sein. Es ist also abzuwarten, welche strukturellen Effekte auftreten und welche politischen Antworten darauf gegeben werden. Die Annahme, daß es zu einer Erhöhung des Umverteilungsvolumens kommt, erscheint mir aber keinesfalls als abwegig.

2. Gleiches gilt im Zusammenhang mit der Schaffung von *Mindestnormen* im Bereich sozialer Sicherung. Je nachdem, auf welchem Niveau sie festgelegt werden, könnte sich beispielsweise die Beschäftigungssituation in einzelnen Ländern verschlechtern. Sofern jedoch zumindest ein beträchtlicher Teil der Zusatzkosten über internationalen Finanzausgleich finanziert wird, können diese negativen Beschäftigungswirkungen verhindert werden. Die Gefahr negativer Beschäftigungseffekte kann also wiederum ein Grund für vermehrten Finanzausgleich und damit für Einkommensumverteilung sein.

Dabei geht es nicht nur um Mindestnormen im Zusammenhang mit Arbeits- und Gesundheitsschutz, sondern es bestehen auch Vorstellungen, dies auf monetäre Transferzahlungen auszudehnen. Die Diskussion über eine generelle Mindestsicherung dürfte sich verstärken. Anstöße dazu gibt es auch im Inland selbst – man denke u.a. an die Zunahme von Teilzeittätigkeit sowie neue Formen der Selbständigkeit, bei denen es fraglich werden kann, ob sie in ausreichendem Maße z.B. eine soziale Sicherung im Alter ermöglichen. Auch ist zu fragen, ob sich beispielsweise neue Formen der Selbständigkeit nicht gerade durch den EG-Binnenmarkt vermehrt herausbilden werden. Für die EG-Ebene gibt es gleichfalls Vorstellungen über eine „minimale Harmonisierung" von Transferzahlungen durch Schaffung eines Mindesteinkommens, das zumindest teilweise durch EG-Zuschüsse finanziert werden sollte (Hauser 1987). Zusätzlicher internationaler Finanzausgleich und vermehrte Einkommensumverteilung wären die Folgen. Welche ökonomischen Wirkungen mit solch einer Strategie verbunden wären, kann hier nicht erörtert werden.[15]

---

[15] Ausführlich zu ökonomischen Problemen einer (steuerfinanzierten) Mindestsicherung im Alter (allerdings im nationalen Rahmen) Schmähl (1988c) SOWIE BEITRÄGE IN SCHMÄHL (1993d).

3. Vor einer Illusion sollte gewarnt werden: Es ist nicht damit zu rechnen, daß durch den gemeinsamen Markt – vor allem durch die Binnenwanderungen – *nationale Probleme in der Finanzierung sozialer Sicherung* gelöst werden können. Auch wenn in der Bundesrepublik Deutschland ein besonders niedriges Geburtenniveau und eine starke Alterung der Bevölkerung zu verzeichnen sind, so besteht doch in den meisten EG-Ländern eine gleichgerichtete Tendenz, d.h. in den meisten Ländern altert die Bevölkerung. Wenn es zu zusätzlicher Einwanderung in die Bundesrepublik infolge des Mangels an Arbeitskräften käme, so wären dies wohl vorwiegend Zuwanderer aus nicht der EG angehörenden Ländern, vor allem außereuropäischen Ländern, oder – wenn die Grenzen entsprechend durchlässig sind – aus Osteuropa. Auf damit verbundene steigende Integrationskosten und -probleme kann hier nicht eingegangen werden.

Zusätzliche soziale Spannungen und ökonomische Probleme könnten sich dann ergeben, wenn Arbeiten im Inland von ausländischen Unternehmungen mit deren ausländischen Arbeitskräften ausgeführt werden zu den – im Zweifel niedrigeren – Kosten und Bedingungen des Auslandes oder gar, wenn inländische Unternehmungen ausländische Arbeitnehmer einsetzen könnten zu den Bedingungen ihres Heimatlandes (also analog dem Zweiten Register, das nun für die Handelsschiffahrt eingerichtet wurde).[16]

4. Im Interesse der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und eines attraktiven Produktionsstandortes wird es weiterhin und evtl. sogar verstärkt auf den technologischen Fortschritt ankommen, d.h. auf die Schaffung und schnelle Umsetzung neuen technischen Wissens. Hierfür wird die Qualifikation der Arbeitskräfte herausragende und zunehmende Bedeutung erlangen. *Weiterbildung* und damit verbesserte Anpassungsfähigkeit an neue Bedingungen wird auch auf solche Arbeitnehmergruppen auszudehnen sein, die heute noch vergleichsweise wenig in Weiterbildungsmaßnahmen einbezogen sind, insbesondere ältere Arbeitnehmer und Teilzeitbeschäftigte. Eine verbesserte Arbeitsmarktlage wird es auch den Unternehmungen lohnend erscheinen lassen, diesen Weg zu gehen.[17]

5. Wenn insbesondere im Bereich der Alterssicherung eher damit zu rechnen ist, daß in Zukunft das Niveau staatlicher Sicherung reduziert wird, dann gewinnen ergänzende *Maßnahmen betrieblicher und privater Art zur Alterssicherung* zunehmend an Bedeutung. Das Angebot insbesondere im Bereich priva-

---

[16] Nach dem ab März 1996 in Kraft getretenen (und 1998 modifizierten) Arbeitnehmer-Entsendegesetz müssen ausländische Arbeitgeber ihre nach Deutschland entsandten Arbeitnehmer nach bestimmten für allgemeinverbindlich erklärten Mindestbedingungen entlohnen. Diese Regelung war zunächst auf das Baugewerbe beschränkt, wurde 2007 aber (zunächst) auf eine weitere Branche ausgeweitet und wird inzwischen als Instrument gesehen, um im Inland Mindestlöhne durchzusetzen.

[17] Zur Bedeutung des Wissens und seiner Umsetzung für die internationale Konkurrenzfähigkeit s. z.B. Honko (1989).

ter Sicherung wird sich aufgrund der Deregulierungsmaßnahmen wohl verbreitern. Dies muß nicht unbedingt zu vermehrter Intransparenz der Angebotsbedingungen führen. Notwendig ist jedoch erhöhte Transparenz über die Bedingungen jeweils in anderen Ländern sowie die verstärkte Beachtung der Abstimmung und des Zusammenwirkens zwischen staatlichen und ergänzenden betrieblichen Systemen. Dabei ist zu beachten, daß in den einzelnen Ländern die Ausdehnung der einzelnen Betriebsrentensysteme – genau wie deren Ausgestaltung – recht unterschiedlich ist. Wie z.B. Steuergesetzgebung, staatliche Regel-Alterssicherung und sonstige gesetzliche Regelungen die Entwicklung der betrieblichen Systeme in verschiedenen Ländern bestimmen, das bedarf noch näherer vergleichender Analyse. Dies ist jedoch nur ein Beispiel für den *beträchtlichen Informationsbedarf*, den Unternehmungen wie Arbeitnehmer bei stärkerer Verflechtung der Volkswirtschaften haben. Hierzu gehört auch ein Erfahrungsaustausch über Wirkungen von Maßnahmen, so z.B. über Auswirkungen veränderter Bedingungen für die Inanspruchnahme von Altersgrenzen und Altersrenten. Wie reagieren Unternehmungen und Arbeitnehmer darauf, unter welchen spezifischen Bedingungen sind bestimmte Wirkungen zu erwarten, inwieweit lassen sich verallgemeinerungsfähige Aussagen machen? Da die meisten europäischen Länder vor ähnlichen Herausforderungen durch strukturelle Veränderungen für die Gestaltung ihrer sozialen Sicherungssysteme stehen, ist dieser vermehrte Informationstransfer notwendig und nützlich. Die wissenschaftliche Forschung wird hier auch vor neue Aufgaben gestellt.[18]

6. Insgesamt betrachtet erscheint aus ökonomischer Sicht eine *Harmonisierung der Systeme sozialer Sicherung* durch Schaffung rechtlicher Regelungen – sieht man von einigen Mindestnormen ab – *weder* als *notwendig* noch als *vorteilhaft*. Bereits 1956 kam eine internationale Expertenkommission zu dem Ergebnis: „Jedenfalls ist unserer Meinung nach das Bedürfnis nach einer derartigen Harmonisierung keine notwendige Voraussetzung für die Errichtung eines freieren Marktes“ (zit. nach Meinhold 1957: 4).[19] Die Systeme sozialer Sicherung in den einzelnen Ländern spiegeln zumindest zum Teil die in dem jeweiligen Land gegebenen Zielvorstellungen und Präferenzen wider; sie sind zum erheblichen

---

[18] Im Jahr 2000 wurde auf EU-Ebene im Rahmen der höchst anspruchsvoll formulierten sogenannten „Lissabon-Strategie“ – nach der bis 2010 die EU zum „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum in der Welt“ werden sollte – u.a. eine „offene Methode der Koordinierung“ eingeführt. Hier sollte in verschiedenen Bereichen der sozialen Sicherung eine Vereinbarung über gemeinsame Ziele, deren Operationalisierung durch Indikatoren und eine Bewertung erfolgen. Siehe dazu u.a. Schmähl (2002d und 2003a) sowie Sommer (2007), Kap. 6.5.

[19] H. Meinhold, der Mitautor dieser Studie war, verneint auch die Frage, ob die wirtschaftliche Integration eine Internationalisierung der Sozialpolitik erforderlich mache; sie könne weitgehend nationale Sozialpolitik bleiben (Meinhold 1957: 4).

Teil auch der Ausdruck der vorherrschenden Interessen und Wünsche der Bevölkerung. Dies schlägt sich auch in dem Mischungsverhältnis von staatlicher und privater Sicherung nieder. Die Grundausrichtung der sozialen Sicherungssysteme hat ja z.T. schon ein Jahrhundert Bestand.

Wenn über Harmonisierung durch rechtliche Regelungen nachgedacht wird, so sollte festgehalten werden, daß so lange, wie über die wichtigsten Ziele, die mit sozialer Sicherung verwirklicht werden sollen, und über die jeweiligen Sicherungsniveaus keine weitreichende Übereinstimmung besteht, eine Harmonisierung auf der Instrumentenebene sinnvoll nicht möglich ist.

Ob es im Zuge des engeren Zusammenwachsens Europas zu einer stärkeren Angleichung kommt oder ob sich gar ein Sicherungsmodell in dem Sinne als überlegen herauskristallisiert, daß es auf überwiegende Zustimmung stößt, dies kann der Zukunft überlassen bleiben.[20]

Bislang bestehen auf jeden Fall zwischen den EG-Ländern noch Unterschiede in vielfältiger Weise und in beträchtlichem Maße, was – in überspitzter und scherzhafter Form – kürzlich von einer amerikanischen Wirtschaftszeitung zur Charakterisierung eines positiven und eines negativen Weges der europäischen Einigung wie folgt illustriert wurde: Im Himmel seien die Briten die Polizisten, die Franzosen die Köche, die Italiener die Liebhaber – und alles werde von den Deutschen organisiert. In der Hölle dagegen seien die Franzosen die Polizisten, die Briten die Köche, die Deutschen die Liebhaber, und die Italiener organisierten alles. Wäre es aber nun – um dies auf die soziale Sicherung zu übertragen – der „Himmel“, wenn aus jedem Land das jeweils beste partielle Leistungsniveau im Bereich der sozialen Sicherung gewählt würde – z.B. das Alterssicherungsniveau aus Deutschland, kombiniert mit den frühen italienischen Altersgrenzen, die Familienleistungen aus Frankreich, und alles eventuell in Verbindung mit Mindestlöhnen wie in den Niederlanden? Dies ist wohl nicht der erstrebenswerte Weg (in diesem Sinne auch von Maydell 1989). Welches aber der erstrebenswerte Weg ist und wie er durchgesetzt werden kann, das ist eine stete Herausforderung für Wissenschaft und Praxis. Die Schaffung des EG-Binnenmarktes ist dabei nur einer der zu beachtenden Faktoren, allerdings einer von beträchtlicher zusätzlicher Komplexität.[21] Das Bemühen um eine illusionsfreie, realistische Einschätzung der verschiedenen Strategien und Instrumente sollte am Anfang stehen. Hier ist noch manches zu leisten.

---

[20] Ein „Wettbewerb der Systeme“ anstelle von Harmonisierung wird manchmal auch im Zusammenhang mit der Besteuerung befürwortet; vgl. z.B. Frankfurter Institut (d.i. weitgehend: Kronberger Kreis) (1989).

[21] Die Bedeutung der europäischen Ebene für nationale soziale Sicherungssysteme ist im Zeitablauf gewachsen, siehe hierzu Schmähl (2005c) und ausführlich – für die letzten 5 Jahrzehnte – Sommer (2007).

10 Umlagefinanzierte soziale Sicherung: Konzeptionen und Finanzierung*

10.1 Umlagefinanzierte Systeme im Bereich sozialer Sicherung: Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Im Bereich der sozialen Sicherung besteht eine Vielzahl unterschiedlich strukturierter umlagefinanzierter Einrichtungen. Umlagefinanzierung wird hier vereinfachend dadurch charakterisiert, daß ohne vorherige Ansammlung von Finanzierungsmitteln die laufenden Ausgaben einer Periode aus den Einnahmen der jeweils gleichen Periode (in der Regel ein Jahr) finanziert werden.[1]

In der sozialpolitischen und speziell auch der ökonomischen wissenschaftlichen Diskussion wird Umlagefinanzierung in aller Regel am Beispiel kollektiver Sozial*versicherungs*systeme diskutiert, vor allem solchen der Alterssicherung. Für sie wird hervorgehoben, daß u.a. aufgrund der demographischen Entwicklung insbesondere ihr Umfang auf den Prüfstand zu stellen sei und sie – mehr oder minder weitreichend – durch kapitalfundierte Sicherungssysteme (also solche mit vorheriger Vermögensakkumulation innerhalb des Systems) abgelöst werden sollten. In wirtschaftswissenschaftlichen Veröffentlichungen wird diese Gewichtsverschiebung geradezu als das primäre und wichtigste Reformvorhaben bezeichnet. Im folgenden Beitrag wird – entgegen dem herrschenden „Zeitgeist" – die Auffassung vertreten, daß es bei der Reformdiskussion im Bereich sozialer Sicherung insbesondere auch um Reformen *innerhalb* umlagefinanzierter Systeme geht und nicht etwa nahezu ausschließlich um den Übergang zu kapitalfundierten Systemen. In dem Zusammenhang soll das Augenmerk auf unterschiedliche Bereiche, in denen Umlagefinanzierung eine Rolle spielt, gerichtet werden sowie auf unterschiedliche Konzeptionen für deren Gestaltung und die damit in Verbindung stehenden Aufgaben und Instrumente.

Das Umlageverfahren fand und findet sich in vielen Bereichen, in denen Aufgaben sozialer Sicherung (mit) übernommen werden. Dazu gehört die *intra-*

---

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 2001 (SIEHE SCHMÄHL 2001a).

[1] Dabei kann es durchaus im begrenzten Sinne Vermögensreserven geben, die als „Puffer" für saisonale oder gar konjunkturelle Schwankungen dienen, um die Finanzierung der laufenden Ausgaben sicherzustellen.

familiäre Sicherung, die vor Einführung staatlicher (und allgemein kollektiver) Einrichtungen eine deutlich größere Rolle spielte als heute. Intrafamiliäre Transfers zwischen den „Generationen" sind aber auch heute noch in vielfältiger Weise anzutreffen, wenngleich das empirische Wissen über ihr Ausmaß nach wie vor begrenzt ist. Intrafamiliäre Transfers können sich in Geld vollziehen, aber auch in der Zuwendung von Waren und Dienstleistungen bestehen. Die Beziehungen sind dabei durchaus nicht „einseitig", sondern vielfach wechselseitig zwischen den Generationen und sind auch im Lebensablauf von unterschiedlichem Gewicht. Entgegen weitverbreiteter Vorstellung wird in empirischen Arbeiten, in denen der Versuch einer Aufhellung der quantitativen Zusammenhänge unternommen wird, insbesondere auch auf das erhebliche Maß an Transfers hingewiesen, das von den nicht mehr am Erwerbsleben teilnehmenden Familienmitgliedern zu jüngeren Familienmitgliedern erfolgt.[2] Auf Umlagefinanzierung, die auch zwischen privaten Unternehmungen – z.B. im Versicherungsbereich – eine Rolle spielen kann, wird – wie auch auf die intrafamiliären Umverteilungssysteme – im folgenden jedoch nicht näher eingegangen.

Umlagefinanzierung ist zudem vor allem anzutreffen in Kollektiveinrichtungen, insbesondere *öffentlichen Haushalten*. Hier ist zum einen hinzuweisen auf die Haushalte der *Gebietskörperschaften* (allgemeine öffentliche Haushalte). Eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen sozialer Sicherung wird durch sie auf dem Umlagewege finanziert. Beispiele dafür sind Kindergeld, Sozialhilfe, öffentlicher Gesundheitsdienst. In Deutschland gehört auch das Sondersystem der Beamtenversorgung hierzu. Im Zentrum der öffentlichen Diskussion stehen allerdings umlagefinanzierte Einrichtungen mit einem separaten Budget, wie dies für die *Sozialversicherungen* typisch ist, so im Zusammenhang mit sozialer Sicherung im Alter, bei Invalidität und für Hinterbliebene,[3] bei Arbeitslosigkeit, Krankheit, Unfall sowie – neuerdings in Deutschland – Pflegebedürftigkeit.

Die Frage nach der Eignung unterschiedlicher Finanzierungsverfahren – bzw. deren Vorteilhaftigkeit in bestimmten Situationen und unter bestimmten Konstellationen – wird vor allem im Bereich der Alterssicherung diskutiert,[4] und zwar seit mehr als einem Jahrhundert. Sie spielte in Deutschland aber auch im Vorfeld der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung eine wichtige Rolle.[5] In den anderen Zweigen der Sozialversicherung ist sie allenfalls noch ein Thema im Zusammenhang mit der Absicherung im Krankheitsfall, wenn die

---

2 Kohli und Künemund (1998); Schmähl (1999a).

3 In Deutschland u.a. durch die gesetzliche Rentenversicherung, in Österreich „Pensionsversicherung" genannt, während in Deutschland der Begriff „Pension" auf Beamtenpensionen begrenzt ist.

4 Für einen kurzen Vergleich wichtiger Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Finanzierungsverfahren s. u.a. Enquête-Kommission „Demographischer Wandel" (1998); Krupp (1997).

5 S. hierzu Schmähl (1992a).

Abgrenzung zwischen der Absicherung in der Sozialversicherung (umlagefinanziert) und in der privaten Krankenversicherung (in bestimmtem Ausmaß kapitalfundiert) diskutiert wird. Über den Bereich der Sozialversicherung hinaus spielt das Thema „Umlageverfahren versus Kapitalfundierung" kaum eine Rolle, sieht man einmal davon ab, daß in Deutschland für Beamtenpensionen Vorsorgefonds geschaffen werden sollen, um durch deren Auflösung später die Belastung in den Haushalten von Bund und Ländern zu reduzieren.[6]

Für Deutschland ist die quantitative Bedeutung verschiedener umlagefinanzierter Einrichtungen der sozialen Sicherung – auf der Basis des offiziellen, von der Bundesregierung vorgelegten Sozialbudgets – in Übersicht 10.1 zusammengestellt. Dabei werden ausschließlich die Systeme in öffentlich-rechtlicher Trägerschaft (also durch Gebietskörperschaften und Sozialversicherungsträger) berücksichtigt. 1998 erfolgten rund 70 Prozent der über solche öffentlichen Haushalte umlagefinanzierten Ausgaben im Bereich sozialer Sicherung durch Sozialversicherungsträger. Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) 1998 erreichten diese umlagefinanzierten Ausgaben mehr als 30 Prozent.

Übersicht 10.1: Umlagefinanzierte soziale Sicherung - Deutschland 1998[1)]

Bereich	In v.H. des BIP
Sozialversicherung	
Gesetzl. Rentenversicherung[2)]	10,7
Gesetzl. Krankenversicherung	6,5
Soziale Pflegeversicherung	0,8
Gesetzl. Unfallversicherung	0,6
Bundesanstalt für Arbeit	3,5
zusammen	22,1
Öffentl. Gebietskörperschaften	
Beamtenrechtliches System	2,4
Entschädigungen	0,4
Soziale Hilfe und Dienste[3)]	2,9
Steuerliche Maßnahmen, einschl. Familienleistungsausgleich	3,3
insgesamt	31,1

Quelle: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1999): Sozialbudget 1998, Tabellenauszug. Bonn: 24. [1)] Vorläufige Werte, [2)] Einschl. Alterssicherung der Landwirte (0,2 v.H. des BIP), [3)] Einschl. Erziehungsgeld.

[6] S. dazu u.a. das 1998 vom Deutschen Bundestag beschlossene Gesetz über eine Versorgungsrücklage des Bundes. S. auch Brehm (1996). Kritisch zum Konzept der Vorsorgefonds Schmähl (1996a); Brügger (1998) zu den auf Bundes- wie Landesebene geplanten bzw. realisierten Versorgungsrücklagen bzw. Finanzierungsfonds.

Umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme unterscheiden sich beispielsweise in Deutschland nicht nur hinsichtlich ihrer quantitativen gesamt- und einzelwirtschaftlichen Bedeutung, sondern auch in ihrer Konstruktion. Da in Deutschland durch die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall der überwiegende Teil der Geldleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankengeld) auf Unternehmen verlagert wurde, dominieren seitdem in der gesetzlichen Krankenversicherung die Sachleistungen, deren Höhe vom Einkommen des Leistungsempfängers unabhängig ist. Die Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung erfolgt dagegen durch einkommensabhängige Beiträge, so daß in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung die Beitragsfinanzierung nur dem Grunde, nicht aber der Höhe nach zu einem Leistungsanspruch führt. Ganz anders ist dies in der gesetzlichen Rentenversicherung: Den einkommensabhängigen Beiträgen stehen einkommensabhängige Leistungen gegenüber, und durch die Gestaltung des Leistungsrechts erfolgt sogar eine recht enge Verknüpfung zwischen Finanzierungsbeitrag und späterer Rentenleistung. Hier führt also die Beitragszahlung nicht nur dem Grunde, sondern auch der Höhe nach zu einem bestimmten Leistungsanspruch. Allein dieses Beispiel macht deutlich, daß die umlagefinanzierten Sozialversicherungssysteme – ja allgemein die umlagefinanzierten Systeme im Bereich sozialer Sicherung – differenziert zu betrachten sind.

10.2 Einflußfaktoren für umlagefinanzierte Systeme – veränderte Umfeldbedingungen und Reformbedarf

Auf die durchschnittliche Höhe der jeweiligen Einnahmen und Ausgaben eines umlagefinanzierten Sozialleistungsträgers wirken viele Faktoren ein, abhängig auch von der Definition der jeweils relevanten einnahme- und ausgabebestimmenden Variablen. Dies kann man anhand der nachfolgenden Gleichungen für ein umlagefinanziertes Sicherungssystem leicht verdeutlichen. Als Bedingungsgleichung im Umlageverfahren[7] wird zugrunde gelegt, daß die Einnahmen (E) den Sozialausgaben ($SozA$) im jeweiligen Kalenderjahr entsprechen:

$$(1) \quad E = SozA$$

Die Summe der Einnahmen (E) kann errechnet werden aus dem Abgabesatz a – bzw. dessen durchschnittlicher Höhe – sowie der Zahl der zur Finanzierung he-

[7] Auf einen Zeitindex wird zur Vereinfachung nachfolgend verzichtet und von Liquiditäts- und Schwankungsreserven abstrahiert.

rangezogenen Personen (*ZP*) und der Höhe der durchschnittlichen Bemessungsgrundlage, die der Abgabenerhebung zugrunde liegt (AB^d):[8]

$$(2) \quad E = a \cdot ZP \cdot AB^d$$

Die Summe der Ausgaben kann zerlegt werden in die Zahl der Leistungsempfänger (*ZE*) und die durchschnittliche Höhe der Sozialausgaben ($SozA^d$):

$$(3) \quad SozA = ZE \cdot SozA^d$$

Der zur Finanzierung der Sozialausgaben (*SozA*) in einem umlagefinanzierten System erforderliche Abgabesatz *a* (bzw. dessen durchschnittliche Höhe) wird von zwei Relationen bestimmt,

– vom Zahlenverhältnis zwischen Leistungsempfängern (*ZE*) und den zur Finanzierung herangezogenen Personen (*ZP*)
– sowie von der relativen Höhe der Sozialausgaben, ausgedrückt im Verhältnis zwischen den durchschnittlichen Sozialausgaben ($SozA^d$) zur durchschnittlichen, der Abgabenerhebung zugrundeliegenden Bemessungsgrundlage (AB^d); s. Gleichung (4).

$$(4) \quad a = \frac{ZE}{ZP} \cdot \frac{SozA^d}{AB^d}$$

Auf diese beiden Relationen und den daraus resultierenden, zum Budgetausgleich erforderlichen Abgabensatz wirken viele Faktoren ein. Dazu zählen politische Entscheidungen, so die Gestaltung des Leistungsrechts und die Abgrenzung des Kreises der in das System als finanzierende und potentielle Leistungsempfänger einbezogenen Personen. Hierzu zählt die ökonomische Entwicklung, vor allem auch die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, da viele Sozialversicherungssysteme hinsichtlich Finanzierung und Anspruchserwerb am Beschäftigungsverhältnis und Arbeitsentgelt anknüpfen.

Im Zentrum der öffentlichen Diskussionen stehen insbesondere demographische Veränderungen, die aus Änderungen im Fertilitätsverhalten wie der Mortalität resultieren. Hinzu treten demographische Effekte durch Zu- und Abwanderungsprozesse. Wichtig sind aber gleichfalls Änderungen in den Familien-

---

8 Hier ist also zur Vereinfachung angenommen, daß die Finanzierung nur durch eine Abgabeart erfolgt.

und Haushaltsstrukturen, so im Hinblick auf familiäre Versorgungsmöglichkeiten bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit und den daraus mit beeinflußten Bedarf an Einrichtungen und Maßnahmen formeller sozialer Sicherung.

Weitere Einflüsse ergeben sich aus Veränderungen im internationalen Umfeld, und zwar nicht nur durch die bereits erwähnten internationalen Wanderungen, sondern auch durch die viel diskutierte Intensivierung des ökonomischen Wettbewerbs und die Globalisierung der Märkte, die besonders deutlich an den Finanzmärkten erkennbar wird. In den Ländern der Europäischen Union werden zudem von der europäischen Ebene ausgehende Einflüsse zunehmend wichtiger.[9] Zu erinnern ist hier an die Rolle des Europäischen Gerichtshofs, der in jüngster Zeit einige Entscheidungen mit erheblichen Auswirkungen insbesondere für das Gesundheitswesen getroffen hat. Ein weiteres Beispiel sind die auf nationaler Ebene getroffenen Entscheidungen im Vorfeld der Einführung des Euro, um die Maastricht-Konvergenzkriterien zu erfüllen. Dies wird auch weiterhin bedeutsam bleiben. In Übersicht 10.2 sind für die umlagefinanzierte soziale Sicherung exemplarisch wichtige Arten von Einflußfaktoren aufgeführt.

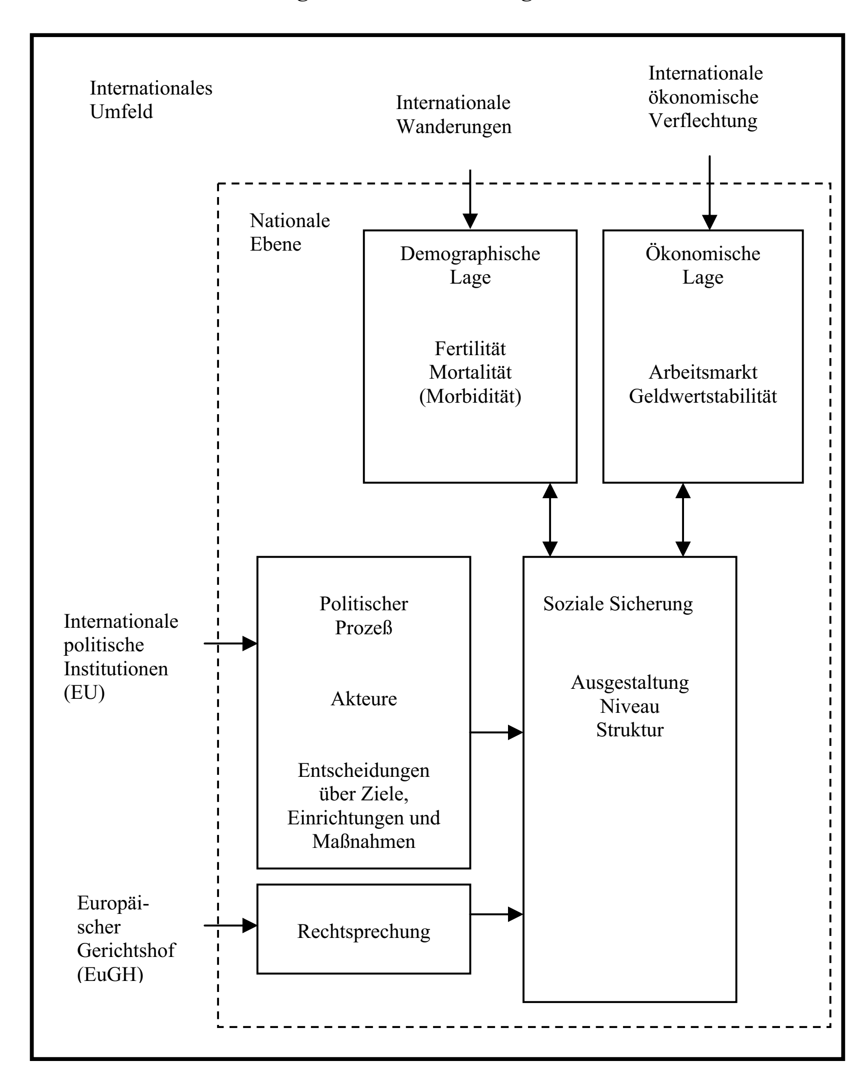
Zu den bereits genannten Faktoren gehört aber auch die unterschiedliche Interessenlage von Akteuren im nationalen Umfeld sowie deren Handlungsmöglichkeiten. Die Bedeutung der Interessenlagen wird offenkundig im Zusammenhang mit der Alterssicherung, wenn die Forderung nach Reduzierung der Umlagefinanzierung und Ausweitung von Kapitalfundierung erhoben wird, da hierdurch möglicherweise zusätzlich erhebliche Finanzströme über die Finanzmärkte gelenkt würden. Eine Reduzierung des Ausgabenvolumens in der gesetzlichen Rentenversicherung in Deutschland um z.B. ein Zehntel bedeutete Ende des 20. Jahrhunderts ein Volumen von rund 30 Mrd. DM. Würde dies beispielsweise in vollem Umfang (zusätzlich) in die deutschen Lebensversicherungsunternehmen fließen, so würde das deren Prämieneinnahmen um rund ein Drittel steigern.

Auch die Grenzziehung zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung durch eine Versicherungspflichtgrenze macht deutlich, daß durch deren Höhe unterschiedliche Interessen berührt werden und je nach Stärke der Akteure ggf. Veränderungen solcher institutioneller Regelungen ausgelöst werden können. Darüber hinaus ist generell – insbesondere nach dem Zusammenbruch der sozialistischen Gesellschaftssysteme in Mittel- und Osteuropa – eine Intensivierung der „ordnungspolitischen“ Fragestellungen zu verzeichnen. Dies betrifft vor allem die Rolle des Staates: Soll der Staat künftig stärker als Regulierer und nicht mehr so sehr als „Produzent“ von Sozialleistungen tätig werden? Auf welche Bereiche sollen sich seine jeweiligen Aktivitäten erstrecken und welches Ausmaß sollen sie haben?

---

[9] Zum Überblick s. Schmähl und Rische (1997).

Übersicht 10.2: Wichtige Einflußfaktoren für Gestaltung und Entwicklung von Einrichtungen sozialer Sicherung



Quelle: Eigene Darstellung

Man erkennt bereits an diesen wenigen Hinweisen, daß für die Entwicklung umlagefinanzierter Systeme ein komplexes Beziehungsgeflecht von Bedeutung ist, wie auch für Entscheidungen über ihr Volumen und ihre Gestaltung.

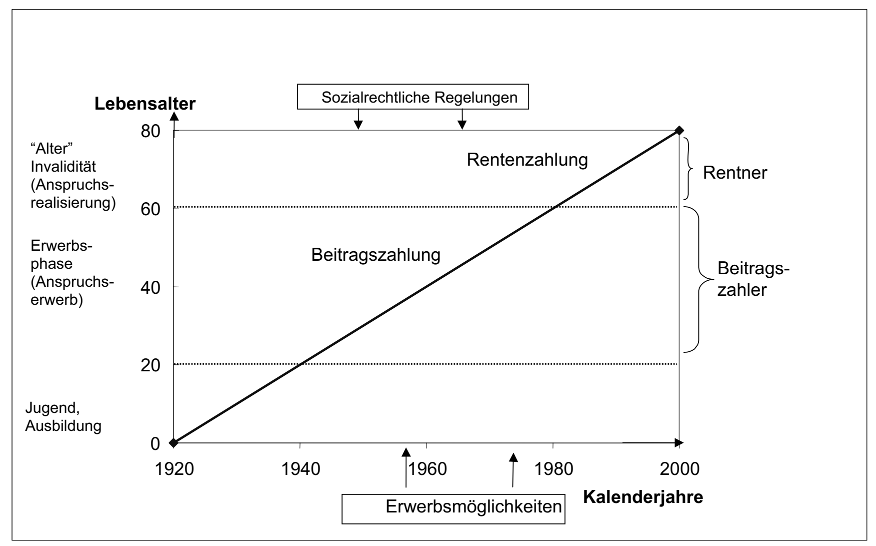
Schließlich sei daran erinnert, daß sich Entscheidungen auf künftige Bedingungen beziehen und hierbei u.a. von Erwartungen über künftige Entwicklungen ausgegangen wird. Die sich hierauf beziehenden Einschätzungen, wie auch die Einschätzungen möglicher Reaktionen auf – vor allem tiefergreifende – Änderungen im institutionellen Gefüge können unterschiedlich sein und folglich zu unterschiedlichen „Therapieempfehlungen" führen. Dabei ist u.a. zu beachten, daß oftmals relativ kleine Parametervariationen in Simulations- oder Projektionsmodellen zu erheblichen quantitativen Unterschieden in Rechenergebnissen führen können, insbesondere wenn sich Vorausberechnungen auf mehrere Jahrzehnte erstrecken. Bei der Nutzung solcher Berechnungsergebnisse sollte man sich immer wieder klar machen, daß wir nicht wissen, was die Zukunft bringen wird. Treffend hat dies (vor über 1600 Jahren) Augustinus zum Ausdruck gebracht, als er nicht einfach von der „Zukunft" sprach, sondern von der „Gegenwart des Zukünftigen", also davon, wie wir *derzeit* Zukunft einschätzen, welches Bild wir uns heute von ihr machen.

10.3 Unterschiedliche Perspektiven für die Analyse: Querschnitts- und Längsschnittsbetrachtung

10.3.1 Längsschnitts- und Querschnittsperspektive in umlagefinanzierten Systemen

Vor allem in der Diskussion über die Finanzierung der Umlagesysteme wird in der Regel auf Informationen für jeweils eine eng begrenzte Zeitdauer – meist ein Kalenderjahr – abgestellt. So wird beispielsweise häufig darauf hingewiesen, einer bestimmten Zahl von Beitragspflichtigen stünde eine bestimmte Zahl an Leistungsempfängern gegenüber. Unter Berücksichtigung eines bestimmten „Leistungsniveaus" ergibt sich dann ein bestimmter Finanzbedarf sowie ein zum Budgetausgleich erforderlicher Abgabesatz (s. Gleichung 4). Dies ist eine typische Fragestellung, die auf den Querschnitt bezogen ist (s. Übersicht 10.3). Eine andere Sichtweise, die für viele sozial- und verteilungspolitische Fragen wichtig ist, bezieht sich auf Entwicklungen im Zeitablauf für (identische) Personengruppen, z.B. Personen, die im gleichen Kalenderjahr geboren sind (Geburtskohorten).

Übersicht 10.3: Umlagefinanziertes Alterssicherungssystem – Längs- und Querschnittsperspektive –



Quelle: Eigene Darstellung.

Wie Übersicht 10.3 verdeutlicht, durchlaufen diese Personen die historische Zeit und zugleich verschiedene Lebensphasen – sie „altern". Für Alterssicherungssysteme ist beispielsweise die Phase des Erwerbs von Ansprüchen von Bedeutung. Es werden Ansprüche – vor allem auf der Basis von Erwerbstätigkeit, aber auch auf der Grundlage anderer anspruchsbegründender Aktivitäten, wie z.B. Sparentscheidungen, – akkumuliert. Sodann gibt es eine Phase der Realisierung des Anspruchs, wenn Versicherten- und Hinterbliebenenrenten bezogen werden.[10]

Diese längsschnittorientierte Sichtweise ist auch bei Analysen, die sich auf die Situationen verschiedener Kohorten (oder „Generationen") beziehen, von großer (verteilungs-) politischer Bedeutung. Das in jüngerer Zeit medienwirksame Thema „Generationenkonflikt" macht dies gerade im Zusammenhang mit der

[10] Nur am Rande sei noch erwähnt, daß die in Übersicht 10.3 schematisch eingezeichneten Abgrenzungen zwischen den verschiedenen Lebensphasen im Zeitablauf nicht konstant sind, wie am Alter bei Eintritt in das Erwerbsleben sowie bei seiner Beendigung oder auch hinsichtlich der Entwicklung der Lebenserwartung deutlich wird. Hieraus erwachsen beträchtliche Herausforderungen für die umlagefinanzierten Sicherungssysteme – das heißt aber nicht, daß kapitalfundierte Systeme davon nicht auch berührt würden.

Alterssicherung und der damit verknüpften „Belastung“ unterschiedlicher „Generationen“ deutlich.[11]

Angehörige unterschiedlicher Kohorten werden von bestimmten Umfeldbedingungen – so auf dem Arbeitsmarkt, durch arbeits- und sozialrechtliche Regelungen usw. – in unterschiedlichen Phasen ihres Lebenszyklus und unterschiedlich lange betroffen. So können sich die damit verbundenen Konsequenzen erheblich unterscheiden, wenn beispielsweise eine Erwerbsunterbrechung am Anfang oder aber am Ende des Erwerbslebens stattfindet und diese Erwerbsunterbrechung unterschiedlich lang ist. Handelt es sich um registrierte Arbeitslosigkeit, so kommt es u.a. darauf an, welche Ansprüche (aktuell und im Hinblick auf die Alterssicherung) in dieser Zeit bestehen bzw. erworben werden. Ähnliches gilt für rechtliche Regelungen im Hinblick auf Abgaben und generell auf Anspruchserwerb. All dies kann sich auf die Höhe von Einkommen (und Vermögen) im Lebensablauf spürbar auswirken.[12]

Wenn in einem umlagefinanzierten Alterssicherungssystem auf der Basis von in der Erwerbsphase gezahlten Beiträgen Ansprüche auf spätere Rentenzahlungen erworben werden, so ist offenkundig, daß damit auch bei Umlagefinanzierung eine individuelle Vermögensakkumulation (Vorsorgevermögen) verbunden ist und bei Rentenzahlung ein individueller Vermögensabbau stattfindet. Dies betrifft die mikroökonomische Ebene und ist unabhängig von dem zur Anwendung kommenden Finanzierungsverfahren (der Umlagefinanzierung oder Kapitalfundierung). Ansprüche, die in einem umlagefinanzierten System mit enger Beitrags-Leistungs-Verknüpfung erworben werden, sind als Vermögen anzusehen, sind Ansprüche an künftiges Sozialprodukt. Diese Ansprüche werden in der Altersphase präsentiert und „eingelöst“, wobei sich ihr jeweiliger Wert nach den dann geltenden rechtlichen Regelungen und ökonomischen Bedingungen richtet. Das hier Beschriebene hängt allerdings von der Konstruktion des umlagefinanzierten Sicherungssystems ab: Der Argumentation lag das Konzept einer (engen) Beziehung zwischen dem Finanzierungsbeitrag einerseits und den damit erworbenen Ansprüchen andererseits zugrunde. Dies ist in einem *Versicherungssystem*, das folglich eine Form individueller *Vorsorge* darstellt, besonders ausgeprägt.

Anders ist es dagegen, wenn für die Höhe der Leistungen ausschließlich die jeweilige aktuelle Einkommenssituation des Individuums oder des Haushalts maßgebend ist, unabhängig von der Frage, ob und in welchem Ausmaß früher zur Finanzierung in diesem Leistungsbereich überhaupt beigetragen wurde. Dies ist besonders deutlich bei der bedürftigkeitsgeprüften Sozialhilfe. Sie ist ein Musterbeispiel für ein *Steuer-Transfer-System*, das sich grundlegend von einem

[11] S. hierzu Kapitel 19 in diesem Band.
[12] S. hierzu Schmähl (2007c).

Versicherungssystem unterscheidet, auch wenn beide umlagefinanziert sind. Ihnen liegt eine unterschiedliche Sichtweise zugrunde. Dominiert im Versicherungssystem die Längsschnittsperspektive, so ist es im Steuer-Transfer-System die Querschnittsperspektive.[13]

10.3.2 Die Bedeutung unterschiedlicher Sichtweisen für Reformüberlegungen in der gesetzlichen Krankenversicherung

Im Bereich des Gesundheitswesens verlaufen die Ausgaben ausgeprägt altersspezifisch. Angesichts des steigenden Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung wird daraus (ceteris paribus) ein zunehmender Finanzbedarf abgeleitet und die Frage gestellt, wie hierauf reagiert werden soll.

Aus einer primär querschnittsorientierten Betrachtung folgt vielfach folgende Vorstellung: Da ältere Menschen überproportional viele Ausgaben „verursachen", sollten sie auch in relativ höherem Maße zu deren Finanzierung beitragen. Von Bedeutung ist dabei u.a., daß die Bemessungsgrundlage für die Abgaben bei älteren Menschen im Durchschnitt niedriger ist als bei Personen in der Erwerbsphase. In Deutschland z.B. ist die Beitragsbemessungsgrundlage für die Beitragszahlung der Beschäftigten zur gesetzlichen Krankenversicherung das beitragspflichtige Arbeitsentgelt, für Rentner deren Rente.

Auf diese Tatsache der relativen Höhe von Ausgaben und Bemessungsgrundlagen könnte recht unterschiedlich reagiert werden, beispielsweise durch höhere Beitragssätze für Ältere oder durch eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage für deren Beiträge (z.B. auf die Gesamtheit aller Einkünfte der Person oder gar des Rentnerhaushalts). Daß damit dann aber auch die Frage aufgeworfen werden müßte, warum bei den Erwerbstätigen nur das Arbeitsentgelt die Bemessungsgrundlage für deren Beiträge ist und daß bei einer Ausweitung auf die Gesamtheit des Einkommens faktisch eine zweckgebundene proportionale Einkommensteuer das Finanzierungsinstrument wäre und welche Konsequenzen daraus dann für das System der Krankenversicherung insgesamt zu ziehen wären, dies sei hier nur als Stichworte erwähnt.[14]

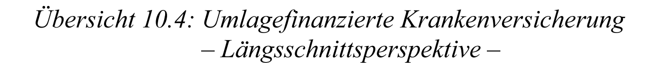
Ein anderer Ansatz – der z.B. in Japan realisiert ist – besteht darin, für Ältere ein separates Krankenversicherungssystem zu schaffen. Auch in den USA finden wir spezifische Regelungen für Ältere im Gesundheitswesen. Dies – wie auch die oben erwähnten Überlegungen – ist typisch für eine Querschnittsbetrachtung.

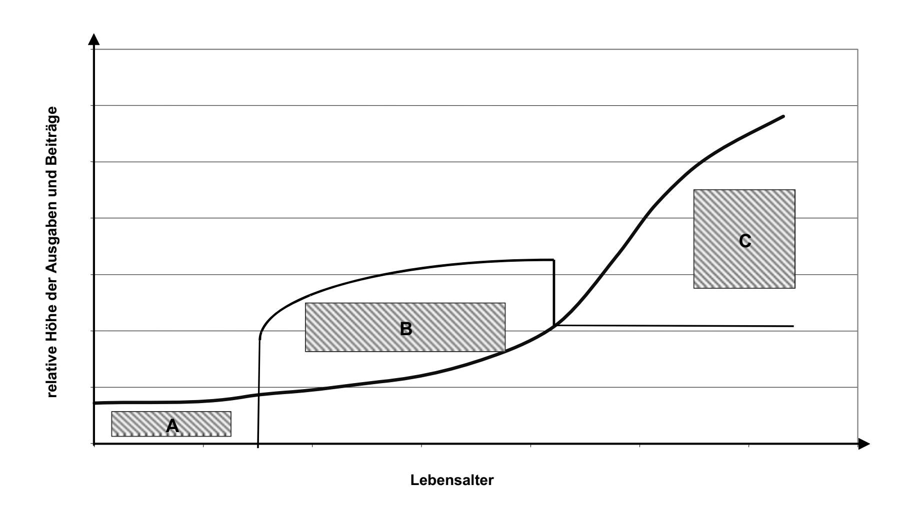
---

[13] S. zu den Systemkonstruktionen auch Schmähl (1982a); SIEHE AUCH KAPITEL 3 IN DIESEM BAND. Zur Querschnitts- und Längsschnittsanalyse Schmähl (1983c).

[14] S. hierzu Schmähl (1989a), insbesondere S. 310 ff.

Wenn man jedoch auch die gesetzliche Krankenversicherung – ähnlich wie ein Alterssicherungssystem – als eine Einrichtung ansieht, in der über den Lebenszyklus hinweg (also im Längsschnitt) Phasen mit unterdurchschnittlicher Ausgabenintensität, aber zugleich überdurchschnittlichem Finanzierungsbeitrag mit Phasen überdurchschnittlicher Ausgaben, aber unterdurchschnittlicher Finanzierungsbeteiligung abwechseln (vgl. Übersicht 10.4), so spricht vieles für einen einheitlichen Beitragssatz für „Jung und Alt". Diese *intertemporale* Sichtweise hat m.E. in einem Krankenversicherungssystem durchaus ihre Berechtigung, führt dann aber auch zu anderen Konsequenzen, beispielsweise hinsichtlich der Abgabengestaltung, als die querschnittsorientierte Perspektive.


Übersicht 10.4: Umlagefinanzierte Krankenversicherung
– Längsschnittsperspektive –



Quelle: Eigene Darstellung.

Analog – geradezu noch ausgeprägter – zeigt sich dies, wenn eine gesetzliche Pflegeversicherung besteht, so wie in Deutschland. Auch diese kann als ein intertemporal umverteilendes System gestaltet werden.[15]

[15] In Deutschland ergibt sich allerdings daraus, daß Pflegekosten nicht voll durch die Pflegeversicherung gedeckt werden und deren Leistungen (bislang) nicht dynamisiert sind, ein beträchtlicher Finanzbedarf, der von den Pflegebedürftigen selbst oder – bei unzureichendem Einkommen – durch

10.4 Umlagefinanzierte Alterssicherung

10.4.1 Unterschiedliche Konzeptionen und Ziele

In fast allen Ländern existieren im Bereich der Alterssicherung verschiedene Einrichtungen, die unterschiedliche „Schichten“ (oft als Säulen bezeichnet) des Alterssicherungssystems darstellen bzw. ihnen zugeordnet werden können. Die Basis der Alterssicherung – die erste Schicht – besteht in der Regel aus obligatorischen Einrichtungen, die jedoch sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. Meistens handelt es sich um staatlich organisierte und durchgeführte umlagefinanzierte Einrichtungen. Es gibt aber auch Ausnahmen, so beispielsweise die obligatorischen privaten Pflichtsysteme in Chile und Kasachstan, die auf vorheriger offener Vermögensakkumulation („Kapitalfundierung“) aufbauen. Ein weiteres wichtiges Unterscheidungsmerkmal von Einrichtungen der ersten Schicht ist, ob sie für die Gesamtheit aller Bürger bzw. aller Erwerbspersonen oder aber jeweils (nur) für bestimmte Gruppen organisiert sind.

Ergänzend hierzu bestehen viele unterschiedliche Formen und Einrichtungen der Alterssicherung, die wiederum obligatorischer oder freiwilliger Art sein können und häufig auch steuerlich oder durch Prämien gefördert werden. Zumeist erfolgt die Durchführung aber durch private Träger. Dies können Versicherungen sein (wo also ein versicherungsmäßiger Risikoausgleich stattfindet), es können aber auch reine Sparprodukte zum Zweck ergänzender Alterssicherung sein. Ein weiteres wichtiges Unterscheidungsmerkmal ist, ob die Alterssicherung an den Arbeitgeber bzw. ein Beschäftigungsverhältnis anknüpft oder ob die ergänzende Alterssicherung davon unabhängig ist.

Ende der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts wurden in Deutschland rund 80 Prozent der Alterssicherungsausgaben über umlagefinanzierte Systeme – hauptsächlich die gesetzliche Rentenversicherung – abgewickelt, während etwa 10 Prozent der ergänzenden betrieblichen Alterssicherung (die in Deutschland im Privatsektor bislang weit überwiegend freiwillig, im öffentlichen Sektor tarifvertraglich vereinbart ist) und die restlichen 10 Prozent der zusätzlichen freiwilligen privaten Altersvorsorge zugerechnet werden können.[16]

Hinsichtlich der Struktur der Alterssicherung nach den verschiedenen Formen bestehen zwischen West- und Ostdeutschland erhebliche Unterschiede, da

---

die Sozialhilfe und ggf. unterhaltsverpflichteten Personen zu decken ist. S. Schmähl (1999c) und die dort zitierten Untersuchungsergebnisse; SIEHE AUCH KAPITEL 22 IN DIESEM BAND.

[16] Allerdings steht die empirische Ermittlung der zusätzlichen freiwilligen Altersvorsorge vor großen Abgrenzungsschwierigkeiten. Es ist jeweils zu prüfen bzw. zu entscheiden, welche der vielen unterschiedlichen Formen des privaten Sparens der Alterssicherung zugerechnet werden sollen. Die obigen Angaben beziehen sich auf Lebensversicherungen, die aber auch nicht vollständig der Alterssicherung dienen (müssen).

in der DDR sowohl betriebliche Alterssicherung als auch freiwillige private Altersvorsorge faktisch ohne Bedeutung waren. Berücksichtigt man, daß es in kapitalfundierten Formen der Alterssicherung Jahrzehnte dauert, bis hieraus in signifikantem Ausmaß Alterseinkünfte fließen, so wird verständlich, daß die strukturellen Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland sich erst sehr langfristig verändern können und werden.

Die Diskussion über die Alterssicherung rankt sich in Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts vor allem um die Frage, ob die ergänzende Alterssicherung weiterhin weit überwiegend freiwillig erfolgen soll oder ob hierfür obligatorische Wege – kollektivvertraglich vereinbarte oder gesetzlich vorgeschriebene – eingeschlagen werden sollen, sowie, ob dies in der bisherigen „zweiten Schicht" (betriebliche Alterssicherung) erfolgen soll oder aber in der „dritten Schicht", also der privaten Vorsorge. Allerdings verwischt sich die Grenzziehung zwischen der zweiten und dritten Schicht zunehmend. Dies wird exemplarisch deutlich an Formen der „Engeltumwandlung", wobei der Betrieb (der Arbeitgeber) nur noch als „Vermittler" zur Nutzung kostengünstiger Formen der Alterssicherung (z.B. bei Abschluß von Lebensversicherungsverträgen) auftritt, sich selbst jedoch finanziell nicht mehr zugunsten erhöhter Alterssicherung der Beschäftigten engagiert.[17] Entgeltumwandlung führt auch zu einer Reduzierung der Steuerzahllast und der Sozialversicherungsbeiträge in der Erwerbsphase, da das zu versteuernde und allgemein abgabepflichtige Einkommen niedriger wird. Es ist offensichtlich, daß für das Ausmaß an Arbeitsentgelt, das auf spätere Perioden verlagert wird, aus fiskalischen Gründen Obergrenzen erforderlich werden.[18] Die Ausgestaltung der ersten Schicht – also vor allem der Sozialversicherung – ist angesichts ihren Umfangs von herausragender Bedeutung für Umfang und Art ergänzender und zusätzlicher Maßnahmen der Alterssicherung. Deshalb werden nachfolgend einige wichtige Konzeptionen, Ziele und Gestaltungselemente umlagefinanzierter obligatorischer Regel-Sicherungssysteme vergleichend dargestellt.

10.4.1.1 Armutsvermeidung oder Einkommensbezogenheit?

Eine wichtige Weichenstellung für die Gestaltung der obligatorischen Regel-Alterssicherungssysteme besteht darin, ob hierdurch (lediglich) Armut im Alter vermieden werden soll oder ob die Höhe der Leistungen des Alterssicherungs-

---

[17] Zur Entgeltumwandlung s. ausführlich Hanau und Arteaga (1999).

[18] Eine detaillierte Analyse von Fragen und Wirkungen, die mit der abgabenfreien Entgeltumwandlung in Deutschland verbunden sind – die zunächst bis Ende 2008 befristet, im Jahr 2007 aber unbefristet verlängert wurde –, findet sich in Schmähl und Oelschläger (2007).

systems von der Höhe des früheren Einkommens bzw. der Vorsorgebeiträge und der Dauer der Vorsorgeaktivitäten abhängen soll. In diesem Fall wird eine Einkommens- und damit auch Konsumverstetigung über die Arbeits- und Rentnerphase hinweg angestrebt. In beiden Fällen gibt es unterschiedliche Formen der Ausgestaltung.

Bekannte Beispiele für auf Armutsvermeidung ausgerichtete Systeme sind steuerfinanzierte Grundrenten – eine typische versorgungsstaatliche Lösung mit ausgeprägten interpersonellen Umverteilungswirkungen. Auch die in Australien auf der Basis einer Einkommensüberprüfung erfolgenden Transferzahlungen im Alter sind ein weiteres Beispiel für ein Steuer-Transfer-System. Es gibt allerdings auch Vorstellungen, nach denen eine armutsvermeidende Mindestsicherung nach dem Vorsorgekonzept gestaltet werden soll, indem in einem bestimmten Umfang Beitragszahlungen (seien sie pro Kopf einheitlich oder in anderer Hinsicht nach oben limitiert) erhoben werden, die nach einer bestimmten Zahl an Beitragsjahren oder einem bestimmten Umfang an Beitragsentrichtung zu einer Mindestrente im Alter führen. Dieses wäre – wenn es in dieser Form tatsächlich praktiziert würde – ein dem Vorsorgegedanken und damit auch der intertemporalen Einkommensumschichtung verpflichtetes Konzept.[19]

In den meisten Ländern ist jedoch die Vorstellung, was durch *obligatorische* Alterssicherung erreicht werden soll, „anspruchsvoller“, indem nicht primär oder allein die Armutsvermeidung im Zentrum steht, sondern eine einkommensbezogene Absicherung im Alter angestrebt wird. Allerdings bestehen Unterschiede darin, ob die einkommensbezogene Alterssicherung auch durch das umlagefinanzierte Regelsicherungssystem oder erst durch eine Kombination aus umlagefinanzierter Regelsicherung, die z.B. der Armutsvermeidung dienen soll, und obligatorischer, dann zumeist „kapitalfundierter“ ergänzender Alterssicherung erreicht werden soll.

Der empirische Befund unterstreicht eine klare Tendenz: Dort wo die erste Schicht ein niedriges Niveau oder weitgehend einheitliche Leistungen aufweist, wird die Einkommensbezogenheit durch *obligatorische* Formen der Zusatzvorsorge realisiert, während Länder mit einkommensbezogener, am früheren Lebenshaltungsniveau anknüpfender (umlagefinanzierter) erster Schicht *freiwillige* ergänzende Alterssicherung aufweisen.[20]

---

[19] Einen Überblick über verschiedene Formen der Mindestsicherung im Alter geben die Beiträge in Schmähl (1993c). Ein frühes Beispiel einer beitragsfinanzierten Mindestsicherung wurde von Leopold Krug bereits 1810 vorgelegt. S. hierzu Schmähl (1992d).

[20] Dieser empirisch recht gut belegbare Befund einer obligatorischen ergänzenden Sicherung angesichts eines vergleichsweise niedrigen Niveaus der „ersten Schicht“ des Alterssicherungssystems wurde exemplarisch gezeigt in Schmähl (1990b).

Nachfolgend einige Hinweise zu einkommensbezogenen Alterssicherungssystemen, die auf Umlagefinanzierung basieren und die Basis der Alterssicherung darstellen.

Die Ausgestaltung einkommensbezogener Sicherungssysteme ist in der Realität recht unterschiedlich. Vor allem geht es dabei wiederum um die Frage, ob und inwieweit intertemporale Einkommensumschichtung im Lebenszyklus erfolgt oder inwieweit (durch die Gestaltung der Versicherungsbedingungen, also ex ante) auch interpersonelle Einkommensumverteilung im Lebensablauf angestrebt wird. Die intertemporale Einkommensumschichtung – die dem Leitgedanken der Vorsorgeorientierung folgt – ist besonders ausgeprägt in einem System, das ähnlich einer privaten Versicherung konzipiert ist: In der Erwerbsphase werden Beiträge gezahlt, denen in der Altersphase (bezogen auf die durchschnittliche fernere Lebenserwartung) eine „äquivalente“ Leistung gegenübersteht – wobei das Kriterium für die Beurteilung und Messung von „Äquivalenz“ allerdings unterschiedlich sein kann.

Einkommensbezogene Sicherungssysteme können allerdings auch stärker mit interpersonellen Umverteilungselementen durchsetzt sein, beispielsweise indem bestimmte Zeiten oder Aktivitäten, in denen kein Beitrag entrichtet wurde, dennoch rentensteigernd wirken. Maßnahmen des Familienlastenausgleichs, die (beitragsfreie) Berücksichtigung von Ausbildungszeiten oder Zeiten der Kriegsgefangenschaft sind einige Beispiele für Ansatzpunkte zur interpersonellen Umverteilung.

Insgesamt kommt es bei den einkommensbezogenen Systemen auf das Mischungsverhältnis zwischen den verschiedenen Formen der Einkommensumverteilung an, anders ausgedrückt auf das Mischungsverhältnis von versorgungsstaatlichen Regelungen und der Ausgestaltung gemäß der Vorsorgekonzeption.[21]

Die unterschiedliche konzeptionelle Prägung einkommensbezogener umlagefinanzierter Sicherungssysteme wird in neuerer Zeit exemplarisch an leistungsdefinierten und beitragsdefinierten Systemen deutlich. Diese Unterscheidung – auf die im nächsten Abschnitt eingegangen wird – spielte für die Gestaltung von Betriebsrentensystemen schon lange eine Rolle. Sie hat aber in den neunziger Jahren des 20. Jahrhunderts auch Eingang gefunden in die Gestaltung staatlicher Regelsicherungssysteme.

---

[21] Einkommensbezogene Systeme sind in der Realität höchst vielfältig ausgestaltet. Unter anderem variieren die der Rentenberechnung zugrundeliegenden einkommensbezogenen Bemessungsgrundlagen, die von einem Anknüpfen an das letzte Arbeitsentgelt (wie in Deutschland in der Beamtenversorgung) bis zum Arbeitsentgelt der gesamten Erwerbsphase (wie in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung) reichen. S. zu solchen Ausgestaltungsoptionen Schmähl (1981a).

10.4.1.2 Leistungs- und beitragsdefinierte Alterssicherungssysteme im Umlageverfahren

Die Grundidee beitragsdefinierter Systeme ist analog der eines Sparvorgangs: Es werden bestimmte Sparbeträge im Laufe des Erwerbslebens akkumuliert. Zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben hängt die Höhe des angesammelten Vermögens zusätzlich von der erreichten Verzinsung ab. Dieser Vermögensbestand kann nun für die Restlebensdauer in eine Annuität umgewandelt werden Deren Höhe hängt von der ferneren Lebenserwartung und von dem relevanten Zinssatz ab. Während in der Erwerbsphase bestimmte Sparbeträge für das Alter festgelegt werden, bleibt es jedoch offen, welche Leistung zum Zeitpunkt des Überwechselns in die Nacherwerbsphase dadurch erreicht werden kann.

Diese Form „beitragsdefinierter“ Alterssicherung ist typisch für die meisten „kapitalfundierten“ Formen der Alterssicherung, so auch in manchen Betriebsrentensystemen, z.B. als Beitragszusage des Arbeitgebers. Neu ist, daß dieses Konzept nun auch in umlagefinanzierten Sicherungssystemen verwendet wird, wie Reformen, die in jüngerer Zeit beispielsweise in Schweden, Lettland und nun auch Polen realisiert wurden, zeigen.[22] Auch in Italien sind die Weichen in diese Richtung gestellt.[23]

Stark vereinfachend ist nach diesem Konzept die Rente (zum Zeitpunkt der erstmaligen Rentenberechnung) das Ergebnis der akkumulierten absoluten Beitragszahlungen, einer hierauf angewandten „Verzinsung“ sowie der ferneren Lebenserwartung zum Zeitpunkt des Rentenbeginns (s. Gleichung 5):

$$(5) \qquad R_{tr} = \frac{BS_{tr}}{LE_{tr}}$$

R_{tr} = Rentenhöhe

BS = Summe aufgezinster absoluter Beitragszahlungen

LE = fernere Lebenserwartung

tr = Zeitpunkt der erstmaligen Rentenberechnung (des Rentenzugangs)

---

[22] S. zum schwedischen Reformansatz Palmer (1999). Zur Entwicklung in Polen und Lettland s. die Beiträge in Schmähl und Horstmann (2002). In der englischsprachigen Literatur wird dieses Konzept als „notional defined contribution“ System bezeichnet.

[23] S. zur Rentenreform in Italien Gronchi und Aprile (1998).

Was als „Verzinsungsfaktor“ verwendet wird, kann sehr unterschiedlich sein, beispielsweise die Zuwachsrate der Lohnsumme oder der Durchschnittslöhne, aber auch ein Kapitalmarktzins.

Zum Zeitpunkt des Rentenzugangs wird also eine Annuität berechnet, indem der „virtuelle“ Vermögensbestand durch die fernere Lebenserwartung dividiert wird. Modifikationen durch Anpassungsregelungen usw. sind möglich.

Man könnte dieses – ohne offene Vermögensakkumulation operierende – Konzept als ein Verfahren bezeichnen, das auf „virtuellen“ individuellen Sparkonten beruht und auf der Verrentung des auf diesen Konten angesammelten individuellen Vermögensbestandes.

Im Prinzip entspricht dies dem, was oben im Hinblick auf die Mikroebene und die Längsschnittsperspektive für das Umlageverfahren verdeutlicht wurde, daß nämlich aufgrund der Beitragszahlung Ansprüche, die als Vermögen anzusehen sind, entstehen, unbeschadet der Frage, ob das Alterssicherungssystem auf Umlagefinanzierung oder einer vorherigen offenen Vermögensakkumulation („Kapitalfundierung“) basiert.

Eines der Ziele beitragsdefinierter umlagefinanzierter Systeme ist, den Beitragssatz über die Zeit konstant zu halten. Die absolute Höhe der individuellen Beiträge richtet sich nach der Höhe dieses Beitragssatzes und dem der Beitragszahlung zugrundeliegenden Einkommen (in der Regel dem Arbeitsentgelt). Was daraus als Rentenleistung fließen wird, hängt von der Verzinsung der Beiträge in der Erwerbsphase, der Entwicklung der Lebenserwartung und dem für die Annuitätsberechnung herangezogenen Zinssatz ab. In einem leistungsdefinierten System ist – im Unterschied zum beitragsdefinierten System – dagegen ein bestimmtes „Leistungsziel“ vorgegeben. Dies sei am Beispiel der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung illustriert.

Bei versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit werden in Deutschland Beiträge an die Rentenversicherung abgeführt, deren absolute Höhe auf dem (versicherungspflichtigen) Arbeitsentgelt und dem (jeweiligen) Beitragssatz beruht. Dabei wird jedes Jahr der Beitragszahlung auch bei der späteren Rentenberechnung berücksichtigt. Damit unterscheidet sich die deutsche Rentenformel beispielsweise von der in Österreich verwendeten, wo nur eine begrenzte Zahl von Versicherungsjahren für die Berechnung der Rentenhöhe relevant ist, weitere Jahre, in denen zwar auch Beiträge gezahlt wurden, bei der Rentenberechnung jedoch unberücksichtigt bleiben.[24]

[24] Darüber hinaus werden in der deutschen Rentenversicherung auch für verschiedene Aktivitäten und Zeiten, in denen vom Versicherten keine Beiträge entrichtet wurden, Rentenansprüche angerechnet, wie z.B. in Phasen der Ausbildung, früher wegen Kriegsgefangenschaft u.a.m., die somit gleichfalls die Höhe der Rente beeinflussen.

Man kann die sich in Deutschland zum Zeitpunkt des Rentenzugangs ergebende Rente (R_{tr}) als einen bestimmten Prozentsatz des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts aller Versicherten ausdrücken (s. Gleichung 6):[25]

$$(6) \quad R_{tr} = e \cdot L_{tr}^{dn}$$

e = Prozentsatz, abhängig von der Summe individueller Entgeltpunkte (*EP*)

L_{tr}^{dn} = durchschnittliches Nettoarbeitsentgelt

Der Prozentsatz *e* ist abhängig von der Summe der insgesamt akkumulierten sogenannten „Entgeltpunkte" (*EP*). Entgeltpunkte drücken nichts anderes aus als die Höhe der individuellen Bruttoarbeitsentgelte (jeweils maximal bis zur Beitragsbemessungsgrenze) in Relation zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller im gleichen Jahre versicherungspflichtigen Personen in Zeiten versicherungspflichtiger Beschäftigung (s. hierzu Gleichung 7):[26]

$$(7) \quad EP_t = \frac{L_t^i}{L_t^d}$$

EP_t = persönliche Entgeltpunkte im Jahre *t* (hier: bei versicherungspflichtiger Beschäftigung)

L^i = individuelles Bruttoarbeitsentgelt (im Jahr *t*)

L^d = durchschnittliches Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten (im Jahr *t*)

Zum Zeitpunkt der Rentenberechnung wird die Summe dieser Entgeltpunkte ermittelt. Je nach der Höhe der insgesamt akkumulierten (relativen) Rentenansprüche – der Summe der Entgeltpunkte – besteht nach der 1992 eingeführten

---

[25] Hier ist zunächst unterstellt, die Rente wird erst zu dem Zeitpunkt in Anspruch genommen, zu dem die sogenannte „Regelaltersgrenze" (demnächst 65 Jahre) erreicht wird. Durch Reformgesetze der Jahre 2001 und 2004 ist die Rentenformel durch zusätzliche Faktoren umgestaltet worden, so dass keine unmittelbare Beziehung mehr zwischen der Rente und dem durchschnittlichen Arbeitsentgelt besteht. Siehe zu diesen Neuregelungen und ihren Folgen Schmähl (2007f).

[26] Die Darstellung beschränkt sich auf den Fall der versicherungspflichtigen Beschäftigung – weitere Entgeltpunkte können auch auf anderen Wegen erworben oder zuerkannt werden, z.B. für Zeiten der Kindererziehung, der Pflegetätigkeit.

Rentenformel eine feste Relation zum jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt. Für den Fall, daß der Versicherte 45 Entgeltpunkte besitzt, war ein Zielwert für die Rente von 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts vorgesehen (s. Gleichung 8):

$$(8) \qquad e = f\left(\sum_{t=1}^{h} EP_t\right)$$

h = Zahl der Versicherungsjahre

Zielwert für $\sum EP = 45$ ist e = 0,7

Ein Rentenfall, der auf 45 Entgeltpunkten basiert, wird in der deutschen sozialpolitischen Diskussion häufig als „Eckrente" bezeichnet. Diese „Eckrente", ihre Entwicklung und ihre Relation zum durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt spielt als Indikator für die „Verteilung zwischen Generationen" und das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung eine große Rolle.[27]

Die absolute Höhe der Rente in DM wird ermittelt, indem die Summe der Entgeltpunkte multipliziert wird mit einem Faktor (dem aktuellen Rentenwert, *ARW*), der den DM-Betrag für einen Entgeltpunkt (im Monat) ausdrückt. Am Beispiel der Eckrente lautet dies folglich (Gleichung 9):

$$(9) \qquad R_t^E = 45 \cdot ARW_t = 0{,}7 \cdot L_t^{dn}$$

R^E = Eckrente, basierend auf 45 EP

ARW = „aktueller Rentenwert" (in DM, INZWISCHEN IN EURO) für einen Entgeltpunkt pro Monat

Der *ARW* wurde also so festgelegt, daß der Zielwert von 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts für den Eckrentner erreicht wird. Dies illustriert deutlich den Charakter der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung als „leistungsdefiniertes" System.

Für Rentner, die eine von 45 abweichende Summe an Entgeltpunkten haben, beträgt folglich die Rente (proportional) mehr oder weniger als 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts, beispielsweise bei 40 Entgeltpunkten 62 Prozent (Gleichung 10):

---

27 Zur Aussagefähigkeit der Eckrente und des entsprechend definierten Niveaus s. bereits Schmähl (1975a).

$$(10) \quad R_t^{40} = \frac{40}{45} \cdot L_t^{dn} = 0{,}62 \cdot L_t^{dn}$$

Solange sich die Rentenanpassung ebenfalls an der Entwicklung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts orientiert – was gleichfalls 1992 eingeführt wurde –, bleibt folglich während der gesamten Rentenlaufzeit die Relation der individuellen Rente zum jeweiligen aktuellen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelt konstant (und damit auch das so definierte „Rentenniveau").

Diese Rentenanpassungsformel ist seit Ende der 1990er Jahre in Deutschland Gegenstand einer intensiven politischen Auseinandersetzung, da sie das Leistungsniveau in der Rentenversicherung (und damit auch die Höhe der Rente und des Finanzbedarfs sowie deren jeweilige Entwicklung) maßgeblich mitbestimmt.[28]

Vergleicht man diese Rentenformel mit der in Gleichung 5 skizzierten beitragsdefinierten Formel, so stellt im deutschen System die Änderungsrate des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts sowohl für die Phase des Anspruchserwerbs als auch während der Rentenlaufzeit die „Verzinsung" der Ansprüche dar. In Deutschland war zunächst durch die Rentenreform von 1957 die „Verzinsung" an der Änderungsrate des durchschnittlichen *Brutto*arbeitsentgelts orientiert.[29] Die Wahl des für die „Verzinsung" maßgebenden Indikators ist folglich Ausdruck des „Leistungsniveaus", das angestrebt bzw. für finanzierbar gehalten wird.

Sofern in einem *beitragsdefinierten* System ausschließlich die absolute Höhe der Beitragszahlung zugrunde gelegt wird, stellt dies – lassen wir die Entscheidung über die „Verzinsung" außer Betracht – ein ausgeprägt vorsorgeorientiertes Konzept dar, ein Rentenversicherungssystem, bei dem die intertemporale Einkommensumverteilung dominiert. In beiden Arten von Systemen (beitrags- oder leistungsdefiniert) können jedoch Rentenansprüche, die nicht auf aktueller Beitragszahlung des Versicherten beruhen, zusätzlich eine Rolle spielen. In leistungsdefinierten Systemen dürfte – zumindest politisch – allerdings wohl eher zu erwarten sein, daß gezielt Elemente der interpersonellen Einkommensumverteilung eingebaut werden (was oft als „Solidarausgleich" bezeichnet wird). Hier

---

[28] Zur Diskussion insbesondere über die Nettoanpassung und ihre Modifizierung Schmähl (1999b). ZUR DANN 2001 UND 2004 VOM DEUTSCHEN GESETZGEBER FESTGELEGTEN RENTENFORMEL SIEHE SCHMÄHL (2007g).

[29] Im Zeitablauf wurden allerdings verschiedene Eingriffe in den Anpassungsmechanismus vorgenommen. Die seit Herbst 1998 amtierende Bundesregierung hat für zwei Jahre den 1992 eingeführten – an der Entwicklung des durchschnittlichen *Netto*arbeitsentgelts orientierten – Mechanismus außer Kraft gesetzt und als Ad-hoc-Maßnahme eine zweijährige Inflationsanpassung entschieden.

kommt es dann darauf an, wie das Mischungsverhältnis aus Vorsorge- und Versorgungselementen ist bzw. in welchem Maße eine Orientierung am Versicherungs- und am Steuer-Transfer-Konzept erfolgt bzw. rein intertemporale oder interpersonelle Einkommensumverteilung angestrebt wird.

Von großer Bedeutung ist somit, welche Konzeption für die Entwicklung – bzw. die Anpassung eines Systems an sich ändernde Umfeldbedingungen – maßgebend ist.

Im nächsten Abschnitt soll kurz erläutert werden, warum aus meiner Sicht – zumindest für die deutschen Verhältnisse – eine Orientierung am Vorsorgekonzept sowohl aus ökonomischen als auch politischen Gründen sinnvoll ist und was bei der angestrebten Realisierung beachtet werden sollte.

10.4.2 Vorsorgeorientierung als Leitbild für die Weiterentwicklung des deutschen umlagefinanzierten Alterssicherungssystems

Nur stichwortartig seien einige der Gründe genannt, warum aus meiner Sicht eine vorsorgeorientierte Weiterentwicklung des umlagefinanzierten zentralen deutschen Alterssicherungssystems im Hinblick auf Akzeptanz und damit Verminderung von Abgabewiderständen vorteilhaft und anzustreben ist. Ein Versicherter, dem für seinen Beitrag eine klar definierte Gegenleistung, die er auch als „fair" ansieht, in Aussicht gestellt wird, wird eher bereit sein, dafür eine Pflichtabgabe zu entrichten als in einem System, das stark umverteilende Wirkungen anstrebt. Daraus folgt, daß die Rentenversicherungsbeiträge nur zur Finanzierung von *Versicherungs*leistungen verwendet werden sollten. Zudem sollten die Leistungen auf den Kernbereich eines Alterssicherungssystems – d.h. der Absicherung im Alter, bei Invalidität und für Hinterbliebene – konzentriert werden. Wird dagegen das Beitragsaufkommen in beträchtlichem Maße für allgemeine Umverteilungszwecke – so z.B. für Familienlastenausgleich, Beschäftigungspolitik, gezielte Armutsvermeidung – verwendet, so wären damit verteilungspolitisch bedenkliche Effekte verbunden. Zur Finanzierung allgemeiner (und insbesondere gezielt umverteilender) Ausgaben würde dann nicht die Gesamtheit aller Staatsbürger und auf der Basis einer Abgabenbemessungsgrundlage, die die steuerliche Leistungsfähigkeit widerspiegelt, herangezogen, sondern nur der begrenzte Kreis der Versicherungspflichtigen nach Maßgabe ihres jeweiligen Arbeitsentgelts – zudem nach oben begrenzt durch die Beitragsbemessungsgrenze.

Beschäftigungspolitisch könnte dies negative Konsequenzen haben, da angesichts von Arbeitgeberbeiträgen die Lohnkosten unmittelbar höher sein wür-

den als bei einer sachadäquaten Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben aus dem allgemeinen Steueraufkommen.[30]

Damit soll zugleich auf mögliche Rückwirkungen unterschiedlicher Finanzierung und unterschiedlicher Systemkonstruktionen auf den Lohnfindungsprozeß hingewiesen werden: Bei einer engen Beziehung zwischen Vorsorgebeitrag und späterer Renten-Gegenleistung ist damit zu rechnen, daß solche als Vorsorgeaufwendungen angesehenen Beiträge im Lohnfindungsprozeß zu anderen Reaktionen führen als Abgaben, die Umverteilungszwecken dienen. Das heißt, daß im ersten Fall die „Abgabenschere“ (tax wedge) geringer ist.[31]

Gesellschaftspolitisch erscheint es zudem positiv, wenn deutlich gemacht wird, daß nicht nur Rechte auf eine „Sozialleistung“ existieren, sondern daß man durch eigene Vorsorgebeiträge – und die Pflicht zu ihrer Entrichtung – einen Anspruch erwirbt, also Rechte und Pflichten eher ausbalanciert sind. In der Geschichte der Sozialversicherung hat sich übrigens gezeigt, daß durch die Sozialversicherungspflicht der Vorsorgegedanke insgesamt gefördert und private Vorsorge (z.B. durch Lebensversicherung) nicht etwa verdrängt wurde.

Es gibt unterschiedliche Wege, um den Vorsorgegedanken im umlagefinanzierten Alterssicherungssystem zu stärken. Dazu gehört die Ausgliederung von Umverteilungsaufgaben aus einem Sozialversicherungszweig auf Haushalte von Gebietskörperschaften oder auf andere, sachlich zuständige Sozialversicherungsträger – man denke an Aufgaben der Beschäftigungspolitik. Ein anderer Weg ist die sachadäquate Finanzierung von im umlagefinanzierten System abgewickelten Umverteilungsaufgaben durch andere Institutionen. Es geht also um die organisatorische und/oder fiskalische Zuordnung von Aufgaben. Das heißt, es sollte die jeweils zuständige Institution die Aufgaben übernehmen oder die entsprechenden Ausgaben zumindest finanzieren.[32]

Sofern nicht der Weg der organisatorischen Zuordnung von Aufgaben gewählt wird, kann sich allerdings daraus eine beträchtliche fiskalische Verflechtung zwischen Institutionen ergeben. Hierauf wird sogleich noch einzugehen sein. Zuvor sei aber darauf hingewiesen, daß Vorsorgeorientierung und Leistungsniveau nicht unabhängig voneinander zu sehen sind. Dies wird wieder am Beispiel der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung illustriert.

---

30 Auf Fragen der Überwälzung von Abgaben gehe ich hier nicht ein.

31 S. ausführlich zu diesem gesamten Problemkomplex Schmähl (1997b) und (1998a).

32 Für eine eingehende Analyse siehe Schmähl (1997b sowie 2007b).

10.4.3 Über die systembedingte Grenze für eine Minderung des Leistungsniveaus in einem vorsorgeorientierten Pflicht-Alterssicherungssystem

Wie oben dargelegt, wird in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung je nach Höhe der akkumulierten Entgeltpunkte ein bestimmter Prozentsatz des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts als Rente errechnet, so bei 40 Entgeltpunkten ein Satz von 62 Prozent. Allerdings ist zu beachten, daß dieser Satz in voller Höhe nur erreicht wird, wenn die Rente erst zum Zeitpunkt der „Regelaltersgrenze" – die demnächst 65 Jahre betragen wird – in Anspruch genommen wird.[33] Scheidet jemand vorher aus, beispielsweise mit 60 Jahren, so reduziert sich der Rentenzahlbetrag um 3,6 Prozent pro Jahr des vorzeitigen Rentenbeginns, hier also um 18 Prozent. Im Hinblick auf das „Rentenniveau" bedeutet das bei 40 Entgeltpunkten und einem Rentenbeginn mit 60 Jahren, daß die Rente dann nur rund 51 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts erreicht.[34]

Um solche Prozentzahlen zu beurteilen, ist ein Blick auf das Niveau der Sozialhilfe in Deutschland aufschlußreich: Ein (umfassend definierter) voller Sozialhilfeanspruch (einschließlich Übernahme der Mietkosten) liegt bei 40 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Der Vergleich mit diesem Prozentsatz macht ein zentrales verteilungspolitisches Problem – und zugleich ein Problem der Legitimation und der Akzeptanz eines Pflicht-Vorsorgesystems – deutlich: Je weiter das Leistungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung generell reduziert wird, um so eher wird die Situation eintreten, daß Personen selbst bei langjähriger Zugehörigkeit zur Rentenversicherung, aber beispielsweise leicht unterdurchschnittlichem Entgelt (über die gesamte Versicherungsdauer betrachtet) nur noch eine Rente erhalten, die sich kaum von der Sozialhilfe unterscheidet. Wie will man dann aber ein Pflicht-Sicherungssystem legitimieren, wenn ein Großteil der Versicherten selbst nach langer Versicherungsdauer nicht oder kaum mehr erhält, als im Prinzip auch ohne jede Vorleistung durch die Sozialhilfe gezahlt würde? Damit wird nicht gesagt, daß durch eine Reduzierung des Leistungsniveaus zusätzliche Sozialhilfefälle in beträchtlichem Umfang aufträten, denn dies hängt von den sonstigen Einkünften, auch von der Haushalts- und Familiensituation ab. Doch dürfte die Legitimationsbasis eines solchen Pflicht-Vorsorgesystems zunehmend unterhöhlt werden. Damit läge der Weg in eine – dann notwendigerweise stark umverteilende – Grundsicherung, also ein Versorgungssystem nahe.

Nun kann man dies begrüßen und die Auffassung vertreten, daß das umlagefinanzierte System ausschließlich Umverteilungszwecken dienen solle, alles

[33] 2007 BESCHLOSS DER GESETZGEBER, DIE REGELALTERSGRENZE STUFENWEISE ANZUHEBEN.
[34] Weitere Zahlenbeispiele finden sich in Schmähl (2000b).

andere aber über kapitalfundierte Systeme abzuwickeln wäre. Mit einer solchen Konzeption, die u.a. von der Weltbank, aber auch von vielen Ökonomen vertreten wird, sind zahlreiche Fragen und Probleme verbunden, die jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags sind.[35] Deutlich dürfte aber sein, daß man nicht gleichzeitig die positiven Effekte eines Vorsorgesystems haben kann und zugleich ein niedriges Leistungsniveau in diesem System.

In dieser Hinsicht stehen wir in Deutschland – so meine Einschätzung – vor einer entscheidenden Weichenstellung: Es gibt erhebliche Bestrebungen aus ganz unterschiedlichen Richtungen, das Leistungsniveau in der Rentenversicherung (mehr oder weniger schnell) spürbar zu senken, z.T. motiviert durch die Erwartung, daß dann ein erheblicher Teil des „Altersvorsorgegeldes" privaten institutionellen Anlegern zufließen würde – was aus deren Perspektive durchaus ein erstrebenswertes Ziel ist. Bei der Beurteilung dieser unterschiedlichen, die Gesamtheit der Einrichtungen und Maßnahmen der Alterssicherung umfassenden Konzeptionen ist eine Vielzahl allokativer und distributiver Effekte zu berücksichtigen. Auf einige ist an anderer Stelle eingegangen worden.[36]

Wie bereits oben dargelegt, halte ich aus distributiven wie auch allokativen Gründen eine nicht allein auf Umverteilung und Armutsvermeidung reduzierte umlagefinanzierte Alterssicherung, die maßgebend vom Vorsorgegedanken geprägt ist, für einen wichtigen Eckpfeiler der Alterssicherung in Deutschland. Ergänzend treten weitere Vorsorgeformen je nach individuellen Umständen hinzu. Darüber besteht kein Dissens.

Im Interesse einer Begrenzung des Ausgabenvolumens der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung ist – wie erwähnt – allerdings eine Beschränkung auf deren Kernaufgaben sinnvoll. Daraus folgt aber dann die Frage, wie man in Deutschland zu einer Aufgaben- und Arbeitsteilung zwischen Institutionen kommt und zugleich verhindert, daß durch die fiskalische Verknüpfung zwischen den Institutionen Entscheidungen in einem Bereich zu ungewollten und unerwünschten Wirkungen an anderer Stelle führen. Dieser Problemkreis sei im nächsten Abschnitt am deutschen Beispiel verdeutlicht.

---

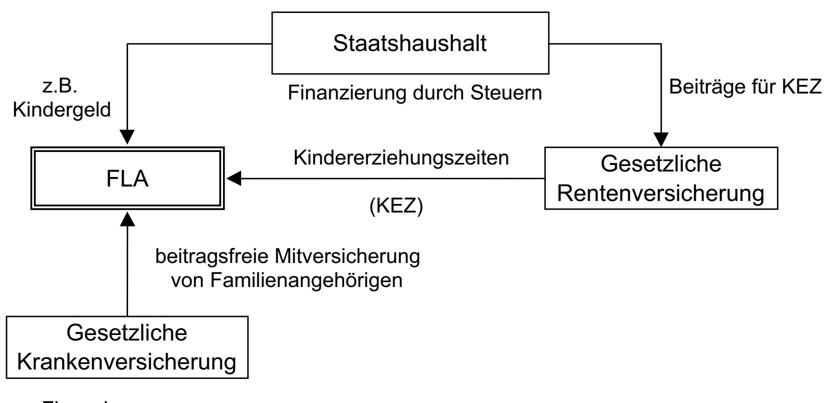
[35] Einige damit verbundene Aspekte sind am Beispiel der Überführung eines einkommensbezogenen Alterssicherungssystems zu einem Staatsbürger-Grundrentensystem erörtert in Schmähl (1988c).

[36] S. hierzu Schmähl (2000b). Der deutsche Gesetzgeber hat in den Jahren seit 2000 durch weitere Einschnitte in das Leistungsniveau dieses Problem erheblich verschärft – wenngleich dies lange abgestritten wurde. Selbst für einen Durchschnittsverdiener werden im Jahr 2030 bei Rentenbeginn im Alter von 65 Jahren z.B. 37 Entgeltpunkte erforderlich sein, um eine Rente gerade in Höhe einer armutsvermeidenden Sozialhilfe (bzw. Grundsicherung, die gleichfalls 2001 beschlossen und 2003 eingeführt wurde) zu erreichen. Auf damit verbundene Fragen ist ausführlicher eingegangen in Schmähl (2008b)

10.4.4 Aufgabenverteilung zwischen Institutionen und Sachgebieten sowie organisatorische und/oder fiskalische Entflechtung

In Deutschland ist beispielsweise der *Familienlastenausgleich* auf verschiedene Institutionen verteilt. Das ist u.a. nicht gerade transparenzfördernd und kann auch die Zielgenauigkeit der Maßnahmen behindern.[37] Im folgenden sei nur ein Ausschnitt aus dem vielgestaltigen Spektrum familienlastenausgleichsrelevanter Maßnahmen genannt, die drei Institutionen berühren: den Staatshaushalt, die gesetzliche Renten- und die gesetzliche Krankenversicherung (s. Übersicht 10.5).

Übersicht 10.5: Abwicklung des Familienlastenausgleichs (FLA) durch unterschiedliche Institutionen in Deutschland



Quelle. Eigene Darstellung.

So erfolgen beispielsweise aus dem Staatshaushalt Kindergeldzahlungen. Diese werden aus Steuermitteln finanziert. In der gesetzlichen Krankenversicherung gibt es (unter bestimmten Bedingungen) eine beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen. Diese Maßnahme des Familienlastenausgleichs wird aber aus den lohnbezogenen Beiträgen der Versicherten finanziert, erhöht damit u.a. (ceteris paribus) auch die Lohnnebenkosten – deren Höhe in der deutschen Dis-

[37] So findet sich beispielsweise schon 1955 in der auf Anregung von Bundeskanzler Adenauer verfaßten „Rothenfelser Denkschrift“ (Achinger et al. 1955: 135) die weitreichende Forderung: „Die soziale Sicherung gewährt für *einen* Tatbestand grundsätzlich nur *eine Leistung* durch *einen* verantwortlichen Träger.“ (Hervorhebungen nicht im Original).

kussion besonders kritisch betrachtet wird. In der gesetzlichen Rentenversicherung werden Kindererziehungszeiten angerechnet. Für deren Finanzierung wurde 1999 eine systemadäquate Neuregelung eingeführt, indem aus dem Staatshaushalt Beiträge an die Rentenversicherung gezahlt werden, die im Umfang den in der Rentenversicherung in den individuellen Versichertenkonten für Kindererziehungszeiten gutgeschriebenen Ansprüchen entsprechen. Hier wird also – entsprechend der gesamtgesellschaftlichen Aufgabe „Familienpolitik" – ein Beitrag an die Rentenversicherung geleistet. Wenn es im Grundsatz bei dieser Regelung bleibt und der Staat wollte in Zukunft seine Beitragsverpflichtung reduzieren, so würde dies einhergehen (müssen) mit einer Reduzierung der Rentenansprüche für Kindererziehungszeiten.

Anders ist es in der Krankenversicherung: Hier wird Familienpolitik über lohnbezogene Beiträge finanziert. Schon vor einer Reihe von Jahren wurde auf diese nicht systemadäquate Art der Finanzierung hingewiesen und die Steuerfinanzierung befürwortet. Dies stieß lange Zeit auf vehementen Widerstand. Inzwischen ist die Ablehnung nicht mehr so grundsätzlich. Vielmehr wird diese Auffassung – zumindest für bestimmte Familienkonstellationen – sogar geteilt.[38]

Nur am Rande sei erwähnt, daß die in Deutschland existierende unterschiedliche Finanzierungsstruktur zwischen gesetzlicher Krankenversicherung (ausschließliche Beitragsfinanzierung) und gesetzlicher Rentenversicherung (Beitragsfinanzierung und Mittel aus dem Staatshaushalt) eine historisch erklärbare Wurzel hat, die bis heute die Diskussionslage mit beeinflußt: So gelang es Ende des 19. Jahrhunderts Bismarck bei der Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung noch nicht, einen Reichszuschuß als eine der Finanzierungsquellen durchzusetzen, wie dies jedoch wenige Jahre später dann in der gesetzlichen Rentenversicherung gelang. Wäre schon seinerzeit in der Krankenversicherung auch ein Reichszuschuß eingeführt worden, so ist die Hypothese nicht unplausibel, daß wir heutzutage in Deutschland die Diskussion über Beitrags- und Steuerfinanzierung in der Krankenversicherung ganz anders führen würden, als sie derzeit noch geführt wird. Dies ist ein markantes Beispiel für eine „Pfadabhängigkeit".

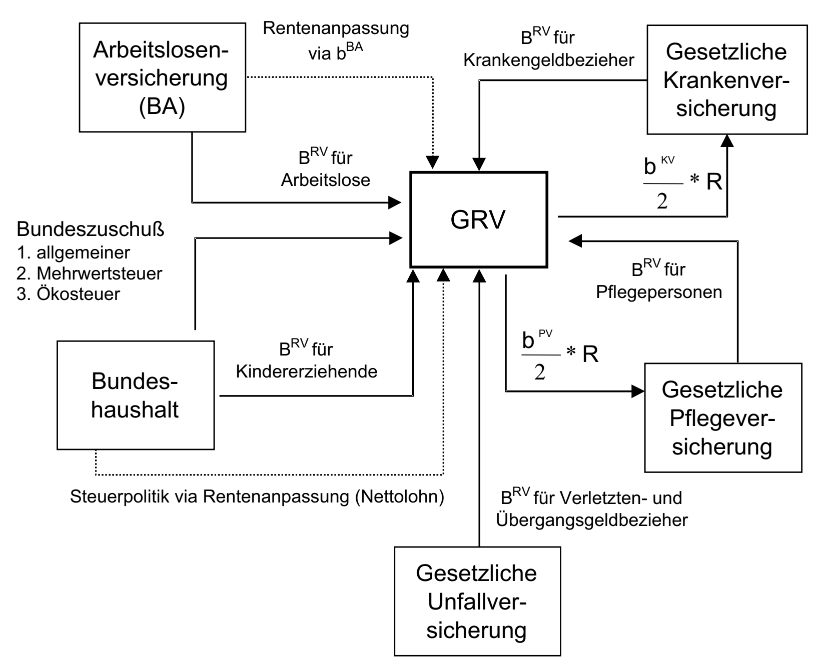
Wenn man schon keine organisatorische Zusammenführung zumindest von Geldleistungen des Familienlastenausgleichs vornimmt, so wäre wenigstens eine

[38] Zur Finanzierung des Familienlastenausgleichs in der gesetzlichen Krankenversicherung s. die Ausführungen bei Schmähl (1989a: 323-331). Die in der Zwischenzeit gewandelten Vorstellungen des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen sind dargestellt bei Schmähl (1997b: 148 f.) mit weiteren Literaturverweisen: Während 1987 die Auffassung vertreten wurde, „[...] eine Herausnahme dieser Form des Solidarausgleichs (bedeutet) das Ende der einkommensbezogenen Finanzierung", wird 1995 die beitragsfreie Familienmitversicherung begrenzt auf Kinder und Ehepartner, „soweit letztere im Haushalt Kinder betreuen oder Pflegedienste leisten".

Zuordnung der fiskalischen Kosten zum Staatshaushalt anzustreben. Das bedeutet aber zugleich eine weitere fiskalische Verflechtung zwischen Institutionen.

Doch auch die *fiskalische Verflechtung* kann Probleme aufwerfen. Die Beurteilung der Finanzbeziehungen zwischen Institutionen hängt u.a. von der Art der Verknüpfung ab. Dies sei – wiederum in vereinfachter Form – an den fiskalischen Verflechtungen der gesetzlichen Rentenversicherung mit fünf anderen Institutionen – Bundesanstalt für Arbeit, gesetzliche Krankenversicherung, gesetzliche Pflegeversicherung, gesetzliche Unfallversicherung und Bundeshaushalt – verdeutlicht (vergleiche hierzu Übersicht 10.6).

Übersicht 10.6: Fiskalische Verflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) mit anderen öffentlichen Haushalten in Deutschland



B^{RV} = Beitragszahlung an die gesetzliche Rentenversicherung
b^{KV}, b^{PV}, b^{BA} = Beitragssatz zur gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung bzw. zur Bundesanstalt für Arbeit
R = Rentenausgaben

Quelle: Eigene Darstellung.

Die Art der fiskalischen Verflechtung ist unterschiedlich: Zum einen gibt es Beitragszahlungen der erwähnten fünf Institutionen an die gesetzliche Rentenversicherung, so

– von der Bundesanstalt für Arbeit für deren Leistungsbezieher,
– von der gesetzlichen Krankenversicherung für die Bezieher von Krankengeld,
– von der gesetzlichen Pflegeversicherung für Pflegepersonen,
– von der gesetzlichen Unfallversicherung für Bezieher von Verletzten- und Übergangsgeld sowie
– aus dem Bundeshaushalt für Kindererziehung.[39]

Durch diese Beitragszahlungen werden für die jeweils genannten Personengruppen in der gesetzlichen Rentenversicherung Rentenansprüche begründet.

Darüber hinaus gibt es aber eine weitere – und zwar andersgeartete – Form der Verflechtung. Sie resultiert aus dem Anpassungsverfahren für Renten. Die Anpassung der Renten (aus der gesetzlichen Rentenversicherung)[40] orientiert sich – wie erwähnt – seit 1992 an der Erhöhung des durchschnittlichen *Netto*arbeitsentgelts. Wenn sich nun in der Bundesanstalt für Arbeit der Beitragssatz verändert, so hat dies (ceteris paribus) Auswirkungen auf Höhe und Entwicklung des (durchschnittlichen) Nettoarbeitsentgelts. Gleiches gilt bei Veränderungen der Lohnsteuerbelastung. Die Reduzierung der Lohnsteuerzahllast durch steuerliche Reformmaßnahmen, wie sie die seit Herbst 1998 amtierende Regierung vorsieht, hätte auf dem Wege über das Rentenanpassungsverfahren dazu geführt, daß im Jahre 2000 eine höhere Rentenanpassung erfolgt wäre. Um dies zu vermeiden, wurde für zwei Jahre eine Abkopplung der Anpassung von der Lohnentwicklung vorgenommen. Da steuerpolitisch die Tendenz generell mehr in Richtung auf indirekte anstelle direkter Abgaben geht, würde sich jede derartige Strukturverschiebung der Steuerzahllast über das Anpassungsverfahren auf die Ausgabenentwicklung und damit den Finanzbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung auswirken und könnte Anlaß für weitere diskretionäre Maßnahmen sein. Unter anderem aus diesem Grunde wurden Vorschläge zu einer Veränderung der Anpassungsformel unterbreitet. So könnte durch eine vereinfachte und transparente Rentenformel erreicht werden, daß Veränderungen des Beitragssatzes zur Bundesanstalt für Arbeit und der Lohnsteuerbelastung für die Rentenan-

[39] Daß für im öffentlichen Dienst beschäftigte Arbeiter und Angestellte aus den öffentlichen Haushalten auch Beiträge an die Rentenversicherung abgeführt werden – hier in der Funktion des öffentlichen Arbeitgebers –, sei nur ergänzend erwähnt.

[40] Gleiches gilt für einige weitere Transferzahlungen.

passung nicht mehr relevant wären.[41] Eine weitere Form der Finanzbeziehung ergibt sich daraus, daß die Rentenversicherungsträger an die gesetzliche Krankenversicherung und die gesetzliche Pflegeversicherung jeweils die Hälfte des Beitragssatzes der Rentner für deren Absicherung in den jeweiligen Versicherungszweigen zahlen. Wenn also beispielsweise der Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung steigt, so erhöhen sich die Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung, so wie andererseits eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung zu steigenden Ausgaben bei der Bundesanstalt für Arbeit, in der gesetzlichen Krankenversicherung, Pflege- und Unfallversicherung sowie im Bundeshaushalt durch die von dort an die Rentenversicherung abzuführenden Beiträge führt. Eine weitere Maßnahme zur Reduzierung der Verflechtung wäre, die Beitragszahlungen der Rentenversicherung an Kranken- und Pflegeversicherung durch Eigenzahlungen der Rentner abzulösen.[42] Dies wird derzeit allerdings nicht diskutiert.

Von quantitativ herausragender Bedeutung im Zusammenhang mit den Finanzbeziehungen sind solche Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an die Rentenversicherung, die nicht (wie im Falle der Kindererziehung) Beitragszahlungen darstellen. Hierbei sind derzeit drei unterschiedliche Quellen – mit zudem unterschiedlichen Bemessungsgrundlagen – zu berücksichtigen:

– Der allgemeine Bundeszuschuß, der sich nach Maßgabe der Lohnentwicklung und des Beitrags zur Rentenversicherung entwickelt;
– ein zusätzlicher Bundeszuschuß im Umfang des Aufkommens von einem Prozentpunkt der Mehrwertsteuer und
– Zuführungen aus der Ökosteuer.

Die generelle Begründung für derartige Zahlungen ist, daß hierdurch allgemeine Umverteilungsaufgaben, die der Rentenversicherung übertragen wurden, finanziert werden sollen. Allerdings sollte aus meiner Sicht diese dreistufige Gestaltung der Zahlungen – die mit Blick auf die politische Durchsetzbarkeit gewählt wurde – für die Zukunft überdacht werden. Während der allgemeine Bundeszuschuß aus den allgemeinen Haushaltsmitteln aufgebracht wird, handelt es sich bei den beiden anderen Elementen jeweils um Zweckbindung von Einnahmen aus spezifischen Steuern. Zudem wird sich – angesichts der unterschiedlichen Bemessungsgrundlage für diese Zuführungen – das Aufkommen unterschiedlich

[41] S. dazu ausführlich Schmähl (1999b).
[42] Im Jahre 2004 erfolgte dies jedoch für die Beitragszahlungen zur Pflegeversicherung, die nun vollständig von den Rentenempfängern aufgebracht werden und die Nettorente entsprechend mindern.

und auch nicht synchron entwickeln mit der Entwicklung der Ausgaben, für deren Deckung sie gedacht sind.[43]

Insgesamt wäre es aus meiner Sicht sinnvoll, zu vereinfachten und transparenten Regelungen zu gelangen. Diese Forderung – wenngleich ihr möglicherweise vom Grundsatz auch zugestimmt wird – dürfte im politischen Prozeß jedoch nur geringe Realisierungschancen besitzen.

10.4.5 Gestaltung der Altersgrenzen als wichtiger Einflußfaktor für umlagefinanzierte Alterssicherungssysteme und für die Belastung zwischen Generationen

Zweifellos ist der Zeitpunkt des Beginns und der Beendigung des Erwerbslebens (und damit der Beitragszahlung) für die Finanzlage eines umlagefinanzierten Alterssicherungssystems von großer Bedeutung. Angesichts der unterschiedlichen Kohortenstärke sind bei einer tendenziell schrumpfenden Bevölkerung Variationen des durchschnittlichen Rentenalters (ceteris paribus) quantitativ von größerer Bedeutung als solche des Eintrittsalters in die Erwerbsphase.

In der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung besteht eine beträchtliche Flexibilität für die Inanspruchnahmemöglichkeit bei einer Altersrente.[44] Erst gegen Ende der 1990er Jahre wurde schrittweise begonnen, den Rentenzahlbetrag bei vorzeitiger Verrentung durch Abschläge zu reduzieren, um der dann längeren Rentenlaufzeit Rechnung zu tragen. Dies sind derzeit Abschläge von 3,6 Prozent pro Jahr der vorzeitigen Inanspruchnahme einer Altersrente.[45] Es spricht manches dafür, daß dieser Prozentsatz zu niedrig ist und eher in der Größenordnung von 6 Prozent liegen dürfte, insbesondere wenn durch die Gestaltung der Rentenformel keine Anreize zu vorzeitigem Ausscheiden gegeben werden sollen. Die Entscheidungen über die Höhe der Abschläge und darüber, wann eine Altersrente frühestmöglich bezogen werden kann, sind allerdings aus verteilungspolitischen Gründen nicht unabhängig voneinander. Wenn das Alter für die volle, nicht durch Abschläge geminderte Rente die Vollendung des 65. Lebensjahres ist und der Abschlagssatz 3,6 Prozent pro Jahr beträgt, so mindert sich die Rente bei frühestmöglichem Altersrentenbeginn mit 60 Jahren um 18 Prozent. Ein Flexibilitätsraum von 5 Jahren und ein Abschlagssatz von 6 Prozent würde

---

43 Kritisch hierzu auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999): „Bedenklich ist, dass die Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung mit der Aufkommensentwicklung bestimmter Steuern verknüpft wird [...]“, Ziff. 376.

44 Hinzu tritt die Möglichkeit des Rentenbeginns bei verminderter Erwerbsfähigkeit vor Erreichen einer Altersgrenze für Altersrente. Zur Diskussion über Änderungen der Altersgrenzen s. u.a. die Beiträge in Schmähl (1999d).

45 Auf die Veränderungen bei der Ausgestaltung von Invaliditätsrenten wird hier nicht eingegangen.

dagegen zu einer Minderung des Rentenzahlbetrags um 30 Prozent führen. Angesichts der langanhaltenden hohen Arbeitslosigkeit in Deutschland ist eine Diskussion über eine weitere Heraufsetzung des „Referenzalters", ab dem die volle Rente bezogen werden kann, nicht nur unpopulär, sondern sie wird im politischen Prozeß auch als nicht opportun angesehen. Dennoch ist die Frage zu stellen, ob nicht gerade im Hinblick auf eine erfreulicherweise steigende Lebenserwartung eine allmähliche Veränderung der Regelungen für Altersgrenzen in der Zukunft angezeigt ist, damit die steigende Lebenserwartung nicht ausschließlich in steigende Rentenlaufzeiten mündet oder bei unverändertem Rentenbeginn dann entsprechende Reduzierungen der Rentenhöhe wirksam werden. Hier könnte ein sinnvoller „demographischer Faktor" in das Rentenversicherungssystem eingebaut werden, indem dann, wenn die Lebenserwartung steigt, die Referenzaltersgrenze, von der ab die abschlagsfreie Rente bezogen werden kann, allmählich angehoben wird. Dies wäre ein Prozeß, der – wie an anderer Stelle dargelegt[46] – zu einer Aufteilung der zusätzlichen Lebenszeit auf Erwerbsphase und Rentenbezugsphase führen würde. Dies könnte als eine Regel ausgestaltet werden, durch die frühzeitig genug den Versicherten deutlich wird, womit sie zu rechnen haben. Ein Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu einem bestimmten Lebensalter würde dann allmählich „teurer" werden. Sinnvoll wäre es, nicht nur das Alter für die abschlagsfreie Rente, sondern gleichzeitig auch die Grenze für den frühestmöglichen Altersrentenbezug anzuheben. Dieser Ansatz ist in Übersicht 10.7 illustriert.

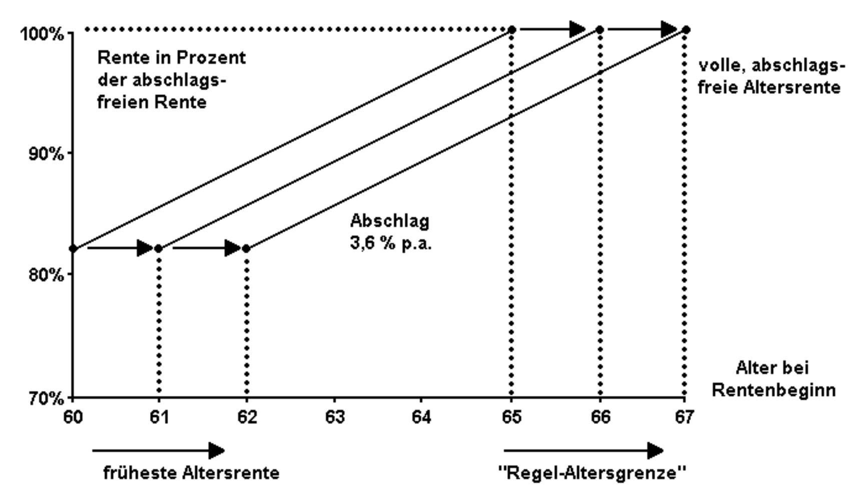
Aus meiner Sicht wäre es ratsam, im Zuge der nächsten Stufe einer Rentenreform in Deutschland auch diesen längerfristigen Aspekt mit einzubeziehen. Dies könnte etwa derart geschehen, daß eine Regel eingefügt wird, durch die (u.a.) das Referenzalter an die Entwicklung der Lebenserwartung gekoppelt wird, dies aber erst etwa im Zeitraum 2012 oder 2015 wirksam wird – basierend auf der Annahme einer dann deutlich verbesserten Arbeitsmarktsituation. Es bliebe dann für Beschäftigte wie Arbeitgeber hinreichend Zeit, sich auf die sich ändernden Bedingungen einzustellen. Mit einer solchen Maßnahme würde in der Rentenversicherung in einer systematischen und plausiblen Weise auf einen wichtigen demographischen Faktor reagiert.[47]

---

[46] S. dazu die Angaben bei Schmähl und Viebrok (2000). Ähnlich bezogen auf das US-amerikanische Alterssicherungssystem Aaron und Reischauer (1998: 100 ff.).

[47] Der deutsche Gesetzgeber hat im Jahr 2007 beschlossen, die Altersgrenze für die Regelaltersrente bis zum Jahr 2029 schrittweise auf das 67. Lebensjahr anzuheben (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz, BGBl. I v. 30.4.2007, S. 554).

Übersicht 10.7: Stufenweise Anhebung von Altersgrenzen



Quelle: Eigene Darstellung.

10.5 Kapitalfundierte Ergänzung umlagefinanzierter Alterssicherung

Unstrittig ist, daß neben umlagefinanzierter Alterssicherung auch „kapitalfundierte" Formen sinnvoll sind. Unterschiedliche Auffassungen bestehen allerdings in vielen Ländern darüber, in welchem Mischungsverhältnis diese beiden Finanzierungsmethoden angewandt werden sollten. In der deutschen wirtschafts-, finanz- und sozialpolitischen Diskussion geht es dabei auch um die Frage, ob eine Ausdehnung kapitalfundierter Alterssicherung die Umlagefinanzierung *ergänzen oder ersetzen* soll. Vielfach wird in Deutschland die Auffassung vertreten, daß auf direkten oder mehr indirekten Wegen eine Ausweitung von Kapitalfundierung mit einer Reduzierung der Umlagefinanzierung einhergehen sollte.

Des weiteren ist von zentraler Bedeutung, (a) ob neben die obligatorische umlagefinanzierte Alterssicherung auch kapitalfundierte Sicherung in *obligatorischer* Form treten soll sowie, (b) ob die kapitalfundierten Formen mit dem Beschäftigungsverhältnis und dem Betrieb verknüpft werden oder davon unabhängig sein sollten. Schließlich ist jeweils verteilungspolitisch von beträchtlicher Bedeutung, ob, in welchem Ausmaß, für welche Formen der Alterssicherung sowie für welchen Personenkreis eine Förderung durch Steuervergünstigungen oder Prämien erfolgen soll (und auch, wie diese dann zu finanzieren wäre).

Hinsichtlich der Wirkungen, die mit vermehrter Kapitalfundierung erreicht werden können, bestehen allerdings manche recht optimistische Vorstellungen. Hier seien nur zwei Aspekte erwähnt: (1) Auswirkungen vermehrter Kapitalfundierung auf die gesamtwirtschaftliche Ersparnis und damit die Finanzierungsmöglichkeiten für Investitionen sowie (2) die Höhe der erreichbaren „Rendite".

Im Unterschied zu den aus theoretischen Modellen klar abgeleiteten positiven Auswirkungen von Formen kapitalfundierter Alterssicherung auf die gesamtwirtschaftliche *Ersparnis* und damit auch die wirtschaftliche Entwicklung, sind die empirischen Befunde allerdings alles andere als eindeutig. So wird man sicherlich nicht von Substitutionsprozessen abstrahieren können, deren Ausmaß jedoch auch von den Bedingungen des jeweiligen Landes abhängen. Daß aber in der Realität (zumindest in hochentwickelten Volkswirtschaften) Ersparnis in kapitalfundierten Alterssicherungssystemen andere Ersparnis in wohl nicht unbeträchtlichem Maße ersetzt, dies legen empirische Informationen nahe, die sich bei einem Vergleich von Ländern mit einem hohen und vor allem stark zunehmenden Anteil von kapitalfundierter Alterssicherung mit der deutschen Situation ergeben. So ist in Großbritannien und den Niederlanden der Anteil der Kapitalfundierung (bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt) um ein Vielfaches höher als in Deutschland und zudem in den letzten Jahrzehnten stark gestiegen. Dennoch zeigt sich, daß weder die gesamtwirtschaftliche Sparquote dieser Länder einen „Sprung nach oben" gemacht hat, noch, daß sie in diesen Ländern höher als in Deutschland ist.[48]

Hinsichtlich der erreichbaren *Renditen* kommt es u.a. auch auf die mit der jeweiligen Anlageform verbundenen Kosten an. Hierüber herrscht jedoch ein beträchtliches Maß an Intransparenz. Wie Untersuchungen z.B. für Großbritannien gezeigt haben, können die verschiedenen Arten von Kosten, die insbesondere mit individuellen Kapitalmarktanlagen verbunden sind und bei Rentenbeginn durch Umwandlung eines Kapitalbetrages in eine Annuität auftreten, beträchtliche Größenordnungen erreichen.[49] Zudem ist bei Vergleichen mit umlagefinanzierten Systemen sehr sorgfältig zu prüfen, welche „Risiken" jeweils abgedeckt werden. So ist in kapitalfundierten Sicherungssystemen in der Regel das Invaliditätsrisiko nicht mit einbezogen.

Schließlich ist für Länder mit sich deutlich ändernder Altersstruktur der Bevölkerung auch die Frage zu prüfen, inwieweit Arbeitsmarktrisiken und Kapitalmarktrisiken tatsächlich unabhängig voneinander sind – wie meist unterstellt wird –, bzw. inwieweit sich Veränderungen in der Bevölkerungsstruktur auch auf kapitalfundierte Formen der Alterssicherung auswirken (man denke u.a. an die Entwicklung von Immobilienpreisen).

---

48 Angaben bei Schmähl (2000b).
49 So für Großbritannien die Angaben bei Murthi et al. (1999).

In der Realität geht es hinsichtlich der Finanzierungsverfahren nicht um ein Entweder-Oder, sondern um ein Sowohl-Als-Auch, wobei allerdings die Mischungsverhältnisse und vor allem die Wege zur Realisierung verschieden sein können, was zu recht unterschiedlichen Wirkungen führt. Dies gilt nicht zuletzt für die Auswirkungen auf unterschiedliche Kohorten.[50]

Ein sorgfältiger Vergleich der verschiedenen Risiken und möglichen positiven Effekte unterschiedlicher Finanzierungsverfahren ist unter Berücksichtigung der landesspezifischen Bedingungen erforderlich. Zudem können bestimmte Eigenschaften positiv wie negativ wirken, wie an folgendem Beispiel verdeutlicht sei: So ist ein sicherlich in bestimmten Situationen unbestreitbarer Vorteil des Umlageverfahrens, daß hiermit sehr schnell und flexibel auf neue Umfeldbedingungen reagiert werden kann. In Deutschland ist dies mehrfach deutlich geworden, so nach Beendigung des Zweiten Weltkriegs, bei Einführung eines grundlegend neu konzipierten Rentenversicherungssystems (1957), aber auch im Zuge der deutschen Vereinigung nach 1989. Eine Integration z.B. der ostdeutschen Rentner und „rentennahen" Jahrgänge wäre mit kapitalfundierten Formen nicht möglich gewesen. Damit aus kapitalfundierten Formen im Alter ein spürbarer Beitrag zur Finanzierung des Lebensunterhalts erfolgen kann, sind entsprechende Vermögensbestände Voraussetzung, deren Aufbau beträchtliche Zeit erfordert. Aber die Bevölkerung in Ostdeutschland auf die (fernere) Zukunft zu vertrösten – eine im kommunistischen Herrschaftsbereich bekannte Vorgehensweise –, wäre in einem vereinten Land politisch nicht möglich gewesen.

Auf der anderen Seite birgt diese Flexibilitätseigenschaft des Umlageverfahrens auch Gefahren in sich, wenn die jeweils politisch maßgebenden Akteure die langfristigen Wirkungen ihrer Entscheidungen nicht hinreichend berücksichtigen bzw. ausgaben- und einnahmerelevante Effekte in Einklang bringen.

Mit diesem Hinweis auf „politische Risiken" soll allerdings nicht dem manchmal in der Literatur anzutreffenden Fehlschluß Vorschub geleistet werden, als ob es in kapitalfundierten Sicherungssystemen keine politischen Risiken gäbe. Man denke beispielsweise nur an steuerliche Maßnahmen, Anlagevorschriften (z.B. Anlage in Staatsschuldpapieren), Kapitalverkehrskontrollen.

Es besteht generell die Aufgabe, im politischen Prozeß gerade dem Langfristcharakter von Alterssicherung Rechnung zu tragen. Dies setzt eine sorgfältige Entscheidungsvorbereitung, hinreichend verläßliche Informationen und eine nicht von Wunschdenken diktierte Entscheidungsfindung voraus.

[50] An anderer Stelle ist dies exemplarisch für die Einführung einer obligatorischen privaten Zusatzsicherung im deutschen Alterssicherungssystem dargestellt; Schmähl (2000b).

10.6 Eine Schlußbemerkung

Wie mit diesem Beitrag zu zeigen versucht wurde, geht es bei der Bewältigung vieler anstehender Aufgaben – insbesondere in der Alterssicherung – nicht etwa allein oder in erster Linie um eine Gewichtsverlagerung von Umlagefinanzierung zu Kapitalfundierung, sondern es geht vor allem auch um Veränderungen innerhalb der umlagefinanzierten Systeme. In der wissenschaftlichen Diskussion zur Alterssicherung ist diesen Fragen – verglichen mit Erörterungen über die Vorteilhaftigkeit kapitalfundierter Formen – wenig Aufmerksamkeit gewidmet worden. Die Gewichtsverlagerung zwischen den Finanzierungsverfahren, die häufig propagiert wird, könnte – wie oben zu zeigen versucht wurde – auch zu konzeptionellen Veränderungen in umlagefinanzierten Systemen führen, was häufig nicht ohne weiteres erkennbar wird und sich oftmals eher allmählich, „schleichend" vollzieht.

Auch wenn es dem gegenwärtigen „Zeitgeist" entspricht, ein Plädoyer für den Abbau der Umlagefinanzierung und die Verlagerung zu privat organisierten Sicherungseinrichtungen und deren Verknüpfung mit Finanzmärkten zu halten, so ist im Sinne einer ausgewogenen Entscheidungsvorbereitung nicht nur eine differenzierte Analyse der jeweiligen „Kosten" und „Nutzen" verschiedener Finanzierungsverfahren erforderlich, sondern insbesondere auch ein Abwägen von Reformmaßnahmen innerhalb umlagefinanzierter Systeme mit einer Ausdehnung kapitalfundierter Formen. Die obigen Ausführungen sollten somit als ein Beitrag zu einer ausgewogeneren Diskussion über Reformalternativen verstanden werden.

11 Vermögensansammlung für das Alter im Interesse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele*

– Begründungen und Realisierungsmöglichkeiten vor dem Hintergrund der künftigen Bevölkerungsentwicklung

11.1 Vorbemerkungen

Helmut Meinhold, dem dieser Beitrag gewidmet ist, hat sich in vielen seiner Arbeiten intensiv mit den wechselseitigen Beziehungen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik beschäftigt.[1] So liegt es nahe, diesen Aspekt zu behandeln, zumal angesichts der absehbaren demographischen Entwicklung – nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland – die Notwendigkeit einer Abstimmung zwischen verschiedenen Politikbereichen eher noch an Bedeutung gewinnen dürfte. Veränderungen in der Altersstruktur der Bevölkerung führen zu sich ändernden Anforderungen an die Familien wie an das Erziehungs- und Ausbildungssystem, das Beschäftigungssystem und an das System der sozialen (vor allem der Alters-)Sicherung. Auswirkungen des Phänomens „wandernder Problemberge" waren und sind schon spürbar und erfordern auch in Zukunft von Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitikern, aber z.B. auch von den Tarifpartnern Maßnahmen zur Vermeidung oder Minderung von Zielkonflikten oder aber die Entscheidung solcher Konflikte.

Durch die nachfolgend an mehreren Stellen eingefügten dogmengeschichtlichen Hinweise soll – wenn auch in bescheidenem Rahmen – die Aufmerksam-

---

* Erstveröffentlichung: 1980 (siehe Schmähl 1980a), leicht gekürzter Wiederabdruck. Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag, den ich am 17.5.1979 an der Universität Frankfurt (Main) gehalten habe. Auf Grund eines weder vorherseh- noch beeinflußbaren Ereignisses war es mir leider nicht mehr möglich, die hier vorgelegte Skizze insbesondere durch eine Verlaufsanalyse zu ergänzen. Gerade die Betrachtung der Entwicklungspfade gesamtwirtschaftlich relevanter Größen ist bei längerfristiger Analyse der Wirkungen von Maßnahmen von Bedeutung. Überlegungen zur Mittelauswahl sollten beispielsweise nicht auf Extremsituationen – so auf den Gipfel eines neuen „Rentenberges" – beschränkt bleiben. Dadurch werden möglicherweise wichtige Aspekte verdeckt, die sich im Verlauf der Entwicklung bis zum Erreichen dieser Zeitpunkte oder Zeiträume, in denen extreme Konstellationen erwartet werden, ergeben können.

[1] Zum beruflichen Werdegang Meinholds und wichtigen Veröffentlichungen siehe Schmähl (1980e).

keit darauf gelenkt werden, daß manche der heute erörterten Fragestellungen bereits eine lange Tradition besitzen. Dies wurde in der jüngsten Zeit recht wenig beachtet. Es ist aber nicht nur reizvoll, sondern in manchen Fällen vielleicht sogar lehrreich, Erfahrungen zum Anlaß zu nehmen, um zu fragen, in welchem Maße sie – wie auch seinerzeit vertretene Argumente – noch heute bzw. in Zukunft für Entscheidungen von Interesse sind. Dazu sind u.a. Überlegungen im Hinblick darauf erforderlich, ob und ggf. in welcher Hinsicht sich wirtschafts- und sozialpolitische oder allgemein politische Bedingungen und theoretische Erkenntnisse verändert haben. So zeigte kürzlich Knut Borchardt gerade anhand dogmengeschichtlicher Auffassungen zum Bevölkerungsproblem, daß „[...] eine gewisse Zyklizität der Anschauungen […] aus einer gewissen Zyklizität langfristiger Problemlagen (folgt)“.[2] Es wäre m.E. wünschenswert, wenn den historischen und dogmengeschichtlichen Aspekten im Bereich der Wirtschafts- und Sozialpolitik wieder stärkere Aufmerksamkeit gewidmet würde, als dies in letzter Zeit der Fall war.[3]

Auch wird vielleicht anhand der Ausführungen deutlich, daß nicht nur manche der zunächst als rein sozialpolitisch erscheinenden Fragestellungen in der Regel zugleich wirtschaftspolitisch relevante Aspekte besitzen und es folglich notwendig ist, bei Entscheidungen die wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen insgesamt zu berücksichtigen, sondern daß es für den wissenschaftlich arbeitenden Wirtschafts- und Sozialpolitiker häufig schwierig ist, überhaupt anzugeben, ob er sich mit einem wirtschafts-, sozial- oder finanzpolitischen Problem befaßt. Nicht zuletzt dies macht die Notwendigkeit einer engen Verzahnung von Wirtschafts-, Sozial- und Finanzpolitik, wie sie gerade im Denken und in den Arbeiten Helmut Meinholds Beachtung erfahren hat, deutlich, nicht nur für die praktische Politik, sondern auch für wissenschaftliche Untersuchungen und für Lehrveranstaltungen.

11.2 Ein Überblick über Zielvorstellungen zur Begründung von Vermögensansammlung für das Alter

Die Forderung, Vermögen für das Alter anzusammeln – und zwar individuell vor allem in Form von Geldvermögen –, ist weder neu noch überraschend. Für eine Lebensphase, in der Erwerbstätigkeit nicht mehr möglich ist oder als nicht mehr zumutbar angesehen wird und in der Arbeitseinkünfte weitgehend entfallen, ist Vorsorge naheliegend und notwendig. Allerdings sind die Begründungen und

[2] Borchardt (1978: 16).
[3] So setzt sich z.B. Neumark dafür ein, „daß auch die Finanzwissenschaft sich (wieder) häufiger historischer Bezüge erinnert und sie in ihre Betrachtungen einbezieht“. S. Neumark (1979: 62).

vor allem die Auswirkungen dieser Forderung weitaus differenzierter, als zunächst vermutet werden könnte. Auch wenn damit verbundene Diskussionen z.T. bereits eine rd. hundertjährige Tradition besitzen, erscheint mir ein neuerliches Beschäftigen mit diesem Fragenkreis dennoch nicht als überflüssig, denn zum einen wird gerade in jüngster Zeit vor allem im amerikanischen wissenschaftlichen Schrifttum eine intensive Diskussion geführt über Auswirkungen der Sozialversicherung auf die Ersparnisbildung und die Notwendigkeit vermehrter Vermögensansammlung für das Alter. Auch in der Schweiz finden damit verbundene Probleme beim Ausbau der Pensionskassen, der sogenannten 2. „Säule" der Alterssicherung öffentliches Interesse.[4] Angesichts der sich ändernden Altersstruktur der Bevölkerung könnte sich die Aufmerksamkeit in der Bundesrepublik Deutschland gleichfalls stärker dieser Frage zuwenden. So hat der Sozialbeirat in seinem 1979 veröffentlichten Gutachten in den Katalog der demnächst zu prüfenden Maßnahmen auch die Frage aufgenommen, „inwieweit eine erhöhte private Vorsorge für das Alter zur Lösung der anstehenden Probleme beitragen könnte".[5]

Zum anderen werden bei der Behandlung dieser Thematik die engen und vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik deutlich. An ausgewählten Beispielen werde ich dies zu erläutern versuchen. Mehr als eine grobe Skizze und eine eher thesenartige Darstellung ist dabei allerdings nicht möglich. Schwerpunktmäßig werde ich mich mit solchen Zielsetzungen befassen – und zwar im Hinblick auf deren Realisierungsmöglichkeiten durch Vermögensansammlung für die Alterssicherung –, die angesichts der sich verändernden demographischen Bedingungen in der Bundesrepublik von besonderem Interesse sind.

Zunächst zur Frage, aus welchen wirtschafts- und sozialpolitischen Zielsetzungen die Forderung nach Vermögensansammlung für die Alterssicherung überhaupt abgeleitet wird und mit welchen Begründungen. Eine solche Vermögensansammlung wird vor allem befürwortet im Interesse

– konjunkturpolitischer,
– wachstumspolitischer und
– verteilungspolitischer Zielsetzungen.

Letztere sind sowohl auf die
– Einkommens- als auch auf die
– Vermögensverteilung
ausgerichtet.

4 S. dazu Expertengruppe „Wirtschaftslage" (1978), 5. Teil. S. auch Bombach (1980).
5 Sozialbeirat (1979), Ziff. 13.

Ordnungspolitische Gesichtspunkte spielen gleichfalls eine Rolle. Hierzu nenne ich erläuternd nur Stichworte wie das Ausmaß öffentlicher im Vergleich zu privater Vorsorge, damit verbunden die Höhe des Staatsanteils oder die Diskussion über die Bedeutung der Wertvorstellungen „Freiheit" und „Sicherheit".[6] Diese ordnungspolitischen Aspekte sind aber eng verbunden mit der Begründung und den Realisierungsmöglichkeiten der genannten wirtschafts- und sozialpolitischen Zielkomplexe bzw. Entscheidungen über die jeweils einzusetzenden Mittel. Auf die ordnungspolitischen Gesichtspunkte gehe ich im folgenden jedoch nicht näher ein.

Nur am Rande sei erwähnt, daß ebenfalls aus branchenspezifischem Interesse – insbesondere von Lebensversicherungsunternehmen – die Bedeutung der Vermögensansammlung für das Alter betont wird, allerdings häufig verknüpft mit den oben genannten Zielkomplexen.[7]

Im Hinblick auf *konjunkturpolitische* Zielvorstellungen waren und sind die Vermögensreserven der gesetzlichen Versicherungsträger von besonderem Interesse, und zwar vor allem deren Höhe bzw. Veränderung, der Zeitpunkt ihrer Ansammlung und Auflösung sowie die Form der Vermögensanlage.

Schon anläßlich der geplanten Errichtung einer Invaliden- und Altersversicherung für Arbeiter in Deutschland wurde Ende des 19. Jahrhunderts ein Vermögensbestand als Schwankungsreserve gefordert, und dies nicht nur, um die Zahlungsfähigkeit der Versicherungsträger sicherzustellen, sondern auch zur Vermeidung von Beitragssatzvariationen in konjunkturpolitisch unerwünschten Situationen. So begründete z.B. Albert Schäffle vor rund 100 Jahren die Bildung von „Reservefonds" mit der Möglichkeit und Notwendigkeit, den schweren Übelstand zu vermeiden, „[...] daß in guten Zeiten auf große Lohnsummen geringe, in schlechten auf kleinere Lohnsummen größere Umlageprozente ausgeschrieben werden müßten. Die Reservefonds können diese Ausgleichung bewirken. Und sie sollen es!"[8]

Im Zeitablauf haben sich aber z.B. die Ansichten über die erforderliche Höhe der Schwankungsreserve erheblich verändert: Schäffle dachte z.B. an eine Rücklage in Höhe von 1 1/2 Jahresausgaben der Versicherungsträger,[9] während

---

6 S. z.B. Albers (1968).

7 S. z.B. Laskowski (1977) sowie ders. (1978).

8 Schäffle (1882: 26-27). Schäffle befürwortete berufsständisch-korporative „zwangsgenossenschaftliche" Versorgungswerke, die im Prinzip auf der Basis des Umlageverfahrens (wenn auch nicht ganz konsequent, da er für die Anlaufphase die Ansammlung eines Deckungskapitals forderte) operieren sollten. S. hierzu insbes. S. 88 und S. 91.

9 Für die nicht auf nationaler Ebene arbeitenden „engeren Verbände" bezifferte er die Höhe der Reserve auf etwa den „anderthalbfachen Betrag der letzt dreijährigen durchschnittlichen Invalidenumlage" (S. 91), wobei er offenbar – wie aus anderem Zusammenhang hervorgeht – das arithmetische Mittel dieser Jahre meint (Schäffle 1882: 91).

z.B. ab 1969 für die Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung in der Bundesrepublik eine Rücklage in Höhe von drei Monatsausgaben vorgeschrieben war, seit 1977 nur noch von einer Monatsausgabe, was allerdings vielfach als nicht ausreichend erachtet wird.[10]

Schon Ende der 1930er Jahre findet sich allerdings in der Literatur die Auffassung, für Krisenzeiten seien zusätzliche Staatskredite volkswirtschaftlich günstiger als Vermögensauflösungen. Die Notwendigkeit einer Schwankungsreserve wurde somit insofern bezweifelt.[11]

Die Ausgestaltung der gesetzlichen Rentenversicherung zur gezielten Konjunkturbeeinflussung im Sinne eines automatischen Stabilisators wurde meines Wissens dagegen erst im Zusammenhang mit der Rentenreform von 1957 diskutiert und im Prinzip realisiert.[12]

Diese anspruchsvollere konjunkturpolitisch orientierte Aufgabenstellung für die gesetzliche Rentenversicherung in der Bundesrepublik ist auch heute noch umstritten, sowohl was die Wirksamkeit des bestehenden Verfahrens anbetrifft als auch hinsichtlich der Wünschbarkeit überhaupt. Dies wird u.a. begründet mit der Erfahrung, daß insbesondere durch das Verhalten von Politikern eine der notwendigen Erfolgsbedingungen solch eines automatischen Stabilisators nicht realisierbar erscheint: Vorhandene Vermögensbestände werden nicht stillgelegt, sondern reizen zu Mehrausgaben an („Kasse macht sinnlich“). U.a. aus diesem Grunde wird vielfach eine Aktualisierung des Rentenanpassungsverfahrens gefordert, um eine möglichst weitgehende Parallelität von Rentenanpassungssätzen und Lohnzuwachsraten zu erreichen.[13] Damit entfiele – wenn auch nur zum Teil – die Ursache konjunkturell bedingter Vermögensbestände.[14] Für weitere Aspekte einer konjunkturpolitischen Begründung der Vermögensansammlung zur Alterssicherung wie auch für die Überprüfung ihrer konjunkturellen Wirkungen sei auf die Literatur verwiesen.[15]

---

[10] S. § 1383 Abs. 1 RVO i.d.F. des Dritten Rentenversicherungs-Änderungsgesetzes vom 28.7.1969. S. dazu auch Schmähl (1974b), insbes. S. 29-30 und S. 36. Die Herabsetzung der Mindestrücklage auf eine Monatsausgabe erfolgte Mitte 1977 durch das Gesetz zur zwanzigsten Rentenanpassung und zur Verbesserung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung (vom 27.6.1977). S. dazu auch Waldmann (1977). Erwähnt sei in diesem Zusammenhang aber auch, daß durch die Beitragszahlungen der Bundesanstalt für Arbeit für ihre Leistungsempfänger für die Rentenversicherung ein Teil der aus Beschäftigungsrückgängen resultierenden Einnahmenminderungen neuerdings nicht mehr wirksam wird.

[11] So o.V. (1939: 314).

[12] S. dazu ausführlich Schmähl (1978b).

[13] S. dazu beispielsweise den Beitrag von Grohmann (1980).

[14] S. Schmähl (1978b: 104-122).

[15] Zur konjunkturpolitischen Beurteilung der Ausgestaltung des Rentenversicherungssystems insgesamt und von Maßnahmen im Rahmen der Rentenversicherung s. vor allem Meinhold (1976a);

Für die wachstums-, vermögens- und einkommensverteilungspolitische Argumentation spielt eine recht alte und weitverbreitete These eine besondere Rolle: Die Existenz einer gesetzlichen Alterssicherungseinrichtung mindere sowohl die individuelle Sparfähigkeit (infolge der erhobenen Abgaben) als auch die Sparbereitschaft, da ein wichtiges Sparmotiv entfalle; damit sinke auch die Bereitschaft zu längerfristigen Vermögensanlagen.[16] Diese mikroökonomische These wird in ihrer gesamtwirtschaftlichen Bedeutung nach Auffassung vieler Autoren noch verstärkt, wenn die Rentenversicherungsträger selbst keine Vermögensbestände ansammeln, sie also nicht nach einem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten, sondern nach dem Umlageverfahren und somit in jeder Periode – in der Regel einem Jahr – einen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben anstreben (abgesehen von der erwähnten Schwankungsreserve).[17] Die Forderung nach einer Modifikation oder Ergänzung des in der Alterssicherung dominierenden Umlageverfahrens liegt folglich nahe, sowohl um die individuelle Vermögensbildung und die volkswirtschaftliche Kapitalbildung zu fördern, als auch um in Zeiten eines sich abzeichnenden neuen Rentenberges eine durch Zinseinnahmen und Vermögensauflösung geringere Abgabenbelastung – als sie sonst cet. par. eintreten würde – zu ermöglichen.

11.3 Die These von der Minderung der privaten Ersparnis durch die gesetzliche Alterssicherung

Bevor ich auf die wachstums- und verteilungspolitischen Gesichtspunkte eingehe, sei kurz die These von der Ersparnisminderung durch die gesetzliche Alterssicherung erörtert. Sie ist – wie bereits erwähnt – relativ alt,[18] weit verbreitet und

---

Wissenschaftlicher Beirat (1973: 1573 ff.); Schmähl (1974c), insbes. S. 346-366 und die jeweils dort angegebene Literatur.

16 Eine intensive Auseinandersetzung mit dieser These – sowohl in theoretischer als auch empirischer Hinsicht – findet sich in Schmähl (1974a), Kapitel II (theoretische Überlegungen) und Kapitel III (empirische Untersuchungen), S. 76-120, mit ausführlichen Literaturverweisen. Aus neuerer Zeit sei u.a. auf Äußerungen Helmut Schlesingers verwiesen (Schlesinger 1979: 3, zur Minderung der längerfristigen Vermögensanlagen durch die gesetzliche Alterssicherung; s. auch ders. 1980). Auffassungen dieser Art wurden bereits früher in Publikationen der Deutschen Bundesbank immer wieder vertreten; s. dazu die Belege in Schmähl (1974a). Für die Schweiz konstatiert Bombach (1980) einen negativen Effekt auf die private Vermögensbildung, wodurch zugleich die Möglichkeiten zur Verringerung der Vermögenskonzentration vermindert werden.

17 So der Tendenz nach beispielsweise Häuser (1978).

18 Der Auffassung, durch die Sozialversicherung erfolge eine „Tötung des Sparsinnes“ der Bevölkerung, wurde schon anläßlich der Diskussion über die „Kaiserliche Botschaft“ von 1881 als eines der Argumente gegen die beabsichtigten Maßnahmen vorgebracht. S. hierzu Protokolle des Preußischen Volkswirtschaftsrates (1881: 16), worauf – verbunden mit anderen Literaturhinweisen – Friedrich Syrup hinwies (Syrup 1957: 119-121).

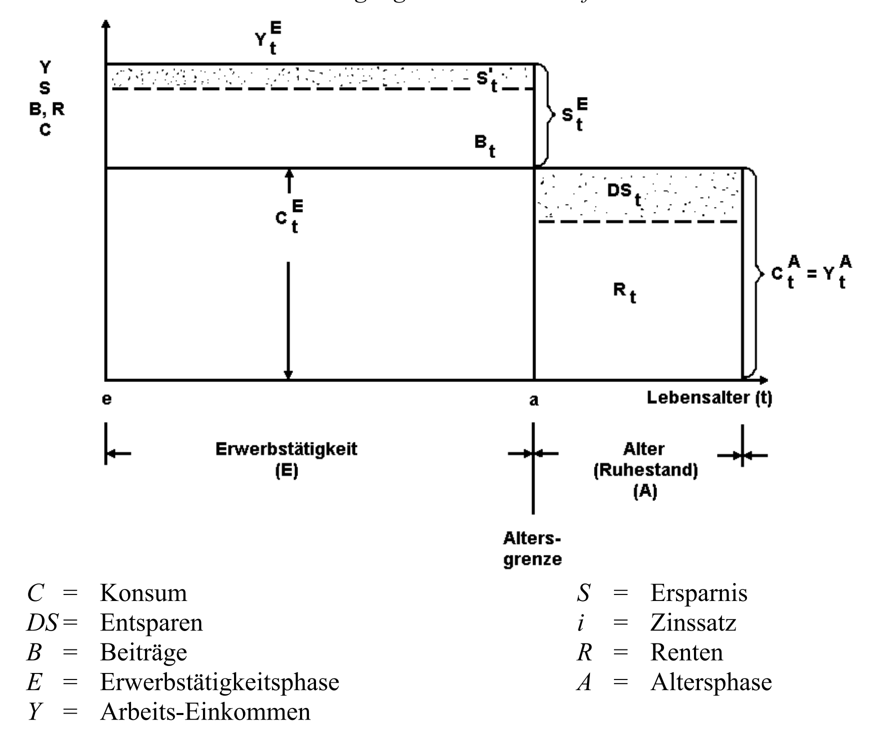
wird derzeit vor allem in den Vereinigten Staaten diskutiert. Dabei beschränke ich mich auf einige grundlegende Aspekte und beziehe mich dazu vor allem auf Ausführungen von Martin Feldstein, dem derzeit wohl prononciertesten Vertreter dieser These im amerikanischen Schrifttum.[19]

Ausgangspunkt der Argumentation ist die auf der traditionellen mikroökonomischen Wahlhandlungstheorie, insbesondere auf Arbeiten von Irving Fischer aufbauende Lebenszyklus-Theorie des Konsums.[20] Ein Ziel der Wirtschaftssubjekte ist, das laufende Einkommen so zu verwenden, daß Einkommen bzw. Konsummöglichkeiten über den gesamten Lebenslauf – also einschließlich der Altersphase – in optimaler, d.h. den Nutzenvorstellungen der Wirtschaftssubjekte entsprechender Weise aufgeteilt werden. Für diese damit verbundene Verstetigung des Einkommensverlaufs und der Konsummöglichkeiten über den Lebenszyklus sind Vorstellungen über die gewünschte Einkommens- bzw. Konsumabstufung bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben von besonderer Bedeutung. Dies ist vereinfacht in Übersicht 11.1 dargestellt. Dort werden allein die beiden Lebensphasen der Erwerbstätigkeit und des Alters betrachtet. Von absoluten und/oder relativen Einkommensänderungen während der Erwerbstätigkeit sowie einem positiven Zinssatz sei hier abstrahiert, wie auch von anderer als auf die Alterssicherung gerichteter Ersparnisbildung und sonstigen staatlichen Aktivitäten. Soll beispielsweise im Alter das während der Erwerbstätigkeitsphase realisierte Konsumniveau aufrecht erhalten werden (wobei hier einmal die Länge der Phasen als bekannt unterstellt sei), so besteht für das Wirtschaftssubjekt die Aufgabe darin, die dieser Zielvorstellung und den Budgetrestriktionen entsprechende optimale Sparquote zu ermitteln.

19 Feldstein (1966: 77-86) sowie (unter mehreren anderen Arbeiten Feldsteins zu diesem Fragenkreis) ders. (o.J.). Im folgenden gebe ich überwiegend Literaturhinweise auf Veröffentlichungen, die nicht in meiner oben angegebenen Arbeit (Schmähl (1974a), vor allem Kap. II, berücksichtigt sind. Für jeweils knappe Übersichten über (i.d.R.) amerikanische Publikationen zu diesem Fragenkreis (mit umfangreichen Literaturangaben) s. Fürstenberg und Malkiel (1977), insbes. S. 843-848, sowie Clark et al. (1978), insbes. S. 942-944. Ausführlich zum Fragenkreis auch Munnell (1974).

20 Elemente der Lebenszyklus-Betrachtung finden sich in der Literatur allerdings schon vor den Arbeiten von Irving Fisher (s. insbes. Fisher 1907 und 1932). So weisen Clark et al. (1978: 946) auf John Rae hin (The Sociological Theory of Capital, erstmals 1839). Eine andere Arbeit von Rae wird bereits von John Stuart Mill (1924: 249-251) erwähnt. Mill selbst verweist auf die Ersparnisbildung zum Zwecke des Konsums im Alter (neben dem Motiv der Vererbung); ebd.: 252).

Übersicht 11.1: Konsumverstetigung im Lebensverlauf



C = Konsum		S = Ersparnis	
DS = Entsparen		i = Zinssatz	
B = Beiträge		R = Renten	
E = Erwerbstätigkeitsphase		A = Altersphase	
Y = Arbeits-Einkommen			

Annahmen zur Einkommensentwicklung: Y_t^E = const. $\quad i = 0$

Individuelle Zielsetzung hinsichtlich der Konsumaufteilung zwischen Erwerbstätigkeits- und Altersphase: $C_t^A = C_t^E$

Gesucht: S_t^E (bzw. $B_t + S_t'$)

Bei gegebener Einkommenshöhe (Y_t^E) und gegebener Länge der beiden Lebensphasen. (Erfolgt Sparen und Entsparen im Rahmen einer Versicherung, so reicht die Kenntnis der durchschnittlichen Phasenlänge für alle Versicherten.)

Quelle: Eigene Darstellung.

Ohne gesetzliche Alterssicherung sei dies S_t^E (abgewickelt – so sei hier unterstellt – im Rahmen einer Privatversicherung). Am Lebensende ist das gesamte während der Erwerbstätigkeitsphase erzielte Einkommen für Konsumzwecke verbraucht; im Alter werden die Konsumgüterkäufe aus Vermögensauflösung finanziert.[21]

Werden nun durch Beitragszahlungen an die Sozialversicherung (B_t) Ansprüche auf Altersrenten erworben, so entfällt in diesem Umfang die Notwendigkeit privater Ersparnisbildung. Es wird also eine vollständige Substitution der Vorsorgeformen unterstellt. Dabei ist unerheblich, ob die Sozialversicherung nach einem Kapitaldeckungs- oder dem Umlageverfahren arbeitet, sofern die Einkommensverwendungsentscheidungen der Wirtschaftssubjekte durch die Finanzierungsverfahren selbst nicht beeinflußt werden (die Betroffenen ihnen z.B. bei gleicher „Verzinsung" nicht einen unterschiedlichen Grad an „Sicherheit" zumessen).

Die These der Ersparnisminderung kann auch abgeleitet werden, wenn von den jeweils erworbenen Ansprüchen ausgegangen wird und diese als Vermögensbestand – wie die Bestände anderer Vermögensformen – in die Konsumfunktion der Wirtschaftssubjekte eingehen. Rentenversicherungsansprüche werden somit als individueller Vermögensbestand angesehen, mit dem u.a. Unsicherheit über die Einkommenssituation im Alter und damit Sparnotwendigkeit gemindert wird. Bei einer bestimmten gewünschten Relation des Vermögensbestandes zum Periodeneinkommen – wie in Übersicht 11.2 unterstellt – braucht dann nur noch die Differenz zwischen der Summe der Rentenversicherungsansprüche und dem erwünschten Gesamtvermögensbestand ergänzend durch Ersparnisbildung angesammelt zu werden.[22] Hier wird gleichfalls eine vollständige Substitution zwischen den Vermögensarten unterstellt.[23]

Zugleich wird hieran die Verbindung zu vermögenspolitischen Diskussionen deutlich. Die Vermögensverteilung zwischen verschiedenen Gruppen der Bevölkerung kann sehr unterschiedlich sein, je nachdem, ob Rentenversicherungsansprüche mit in die vermögenspolitischen Überlegungen einbezogen wer-

[21] Modifikationen und Erweiterungen z.B. durch das Berücksichtigen von Vererbung, positiven Einkommensänderungsraten und Zinssätzen sind ohne weiteres möglich und werden auch in der Literatur behandelt.

[22] Hier wird also davon ausgegangen, daß der erwünschte Gesamtvermögensbestand größer ist als der durch Rentenversicherungsansprüche (zwangsweise) erworbene Vermögensbestand.

[23] Für die Begründung der ersparnismindernden Wirkung (insbesondere gesetzlicher Alterssicherungssysteme) wird i.d.R. nur auf die Sozialversicherung Bezug genommen. Die Argumentation läßt sich aber auch auf die Existenz z.B. der Beamtenversorgung übertragen, die in theoretischen und empirischen Arbeiten zu diesem Problemkomplex kaum Beachtung findet.

den oder nicht.[24] Die Wahl des Vermögensbegriffes hängt dabei ab von den jeweils interessierenden Fragestellungen, insbesondere den für relevant gehaltenen Funktionen des Vermögens.[25]

Ersparniserhöhend wirkt nach Feldstein, daß durch die Sozialversicherungsansprüche ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben induziert wird, die geplante Erwerbstätigkeitsphase damit kürzer, die Altersphase länger wird. Das spornt zu vermehrter Ersparnis an, um in der längeren Altersphase ein als ausreichend erachtetes Einkommensniveau zu erreichen. Doch dieser Effekt kompensiert – so Feldstein – bei weitem nicht die sonst eintretende Ersparnisminderung infolge der Substitutionsvorgänge, so daß die Grundaussage – der ersparnismindernde Effekt – erhalten bleibt.

Versuche, diese These empirisch zu untermauern, wie z.B. von Munnell und Feldstein, führten allerdings zu quantitativ recht unterschiedlichen Ergebnissen.[26] Nach Feldstein war z.B. 1975 in den Vereinigten Staaten die private Ersparnis um ein Drittel niedriger, als sie ohne Sozialversicherung hätte sein können. Munnell kommt demgegenüber zu einer weitaus geringeren potentiellen Minderung. Berechnungen wurden auch über die entsprechenden Auswirkungen auf den Vermögens- und den gesamtwirtschaftlichen Kapitalbestand vorgelegt.[27]

---

[24] S. z.B. für die Bundesrepublik Engels et al. (1974), insbes. S. 74-87 und S. 201-211. Für die USA Feldstein (o.J.) sowie ders. (1976). Auch die Schweizer Expertengruppe „Wirtschaftslage" weist in ihrem Bericht (1978), Ziff. 372, darauf hin, „daß jede Ausgestaltung der auf Alterssicherung ausgerichteten Sozialwerke immer auch ein Stück Vermögenspolitik ist."

[25] S. Schmähl (1971c: 208 f.). Zum Vermögensbegriff allgemein u.a. Schmidt (1972).

[26] Feldstein (o.J.); Munnell (1974 und 1976).

[27] So unterstellt Feldstein beispielsweise in einer Berechnung (Feldstein o.J.: 34), daß die für 1975 ermittelte Minderung der privaten Ersparnisbildung Jahr für Jahr eingetreten wäre. Die Auswirkungen auf die Höhe des Realkapitalbestandes hängen dann unter der Voraussetzung, daß die Ersparnis zum Zwecke der Bildung von Realkapital verwendet wird, u.a. von der Produktionsfunktion ab. Bei Annahme eines Kapitalkoeffizienten von 1/3 und einer Cobb-Douglas-Produktionsfunktion ergibt sich, daß im Vergleich zum Realkapitalbestand im Gleichgewicht der tatsächliche Kapitalbestand möglicherweise um etwa 46 v.H. niedriger liegt, als er ohne Sozialversicherung gewesen wäre. Feldstein legte auch Berechnungen über die Auswirkungen auf den gesamten Bestand an Privatvermögen vor (abgeleitet aus dem oben skizzierten zweiten Begründungszusammenhang). Die Minderung beziffert Feldstein für die USA auf etwa 40 v.H. (ebd.: 35). Überträgt man Feldsteins Überlegungen auf die Verhältnisse in der Bundesrepublik und unterstellt – ohne dies damit, wie noch zu zeigen sein wird, für zutreffend zu halten –, daß die Versicherten im Ausmaß der Beitragszahlungen zur gesetzlichen Rentenversicherung entsprechend weniger gespart hätten, so wäre die tatsächliche Ersparnis der privaten Haushalte (ohne nicht entnommene Gewinne) Mitte der 1970er Jahre um rd. 45 v.H. im Vergleich zur „Gesamtersparnis" (einschließlich der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zur Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung) vermindert gewesen. Berücksichtigt man nur den Arbeitnehmeranteil, reduziert sich die potentielle Minderung auf rd. 25 v.H. Je nach Annahmen über die Produktionsfunktion lassen sich dann auch drastische potentielle Minderungen des Realkapitalbestandes errechnen.

Empirische Untersuchungen hierzu stehen allerdings vor dem methodisch kaum befriedigend lösbaren Problem, daß die relevante Vergleichssituation ohne Existenz der Sozialversicherung nicht bekannt ist. Hierauf hat Gerhard Colm schon vor fast 50 Jahren hingewiesen.[28] Untersuchungen wie die von Feldstein u.a. basieren folglich auf einer kaum überschaubaren Fülle an ceteris-paribus-Annahmen, die zudem in der Regel nicht explizit genannt werden.

Eine Auseinandersetzung mit bisher vorgelegten empirischen Untersuchungen zu diesem Fragenkreis kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Erwähnt sei nur, daß m.E. für die Bundesrepublik keine verläßliche empirische Stützung der These des ersparnismindernden Effekts der Rentenversicherung vorliegt.[29] Zur Erklärung dafür lassen sich theoretische Begründungen anführen, die zugleich kritische Einwendungen gegen die theoretische Fundierung der Ersparnisminderungs-Hypothese darstellen. Auch hierzu muß ich mich auf wenige Aspekte beschränken.[30]

Sowohl angesichts des niedrigen Lohnniveaus der versicherten Arbeiter als auch unter Berücksichtigung der zu erwartenden Minderschätzung künftiger Bedürfnisse dürfte durch die Einrichtung der Sozialversicherung Ende des 19. Jahrhunderts eher das Vorsorgeniveau angehoben worden sein. Dieses Argument wird von manchen Autoren auch noch für die heutige Zeit als gültig angesehen.[31]

Daß die von der Sozialversicherung Betroffenen bestrebt sein werden, die staatliche Mindestsicherung durch eigene (zusätzliche) Vorsorge zu einer ausreichenden Absicherung zu ergänzen – und nicht etwa ihre Ersparnis zu mindern –, diese Auffassung wurde schon vor 100 Jahren[32] und in der Zwischenzeit immer wieder[33] vertreten. Dieses Argument spielte gleichfalls eine Rolle in Diskussionen anläßlich der Rentenreform von 1957 in der Bundesrepublik.[34]

---

[28] Colm (1931: 435).

[29] Verwiesen sei auf meine eigenen empirischen Untersuchungen dazu (Schmähl (1974a). Kap. III, sowie neuerdings auf Pfaff et al. (1979).

[30] S. für eine ausführliche Darstellung Schmähl (1974a), Kap. I.

[31] Expertengruppe „Wirtschaftslage“ (1978: 295).

[32] Syrup (1957: 120); Mill vertrat im Hinblick auf die Sicherheit (z.B. der Beschäftigung) die These: „Je vollkommener diese Sicherheit, desto mächtiger wird auch der Wunsch nach Kapitalansammlung wirken“ (Mill 1924: 253).

[33] In dem seinerzeit weit verbreiteten „Grundriß der Politischen Ökonomie“ von Eugen von Philippovich wird hinsichtlich der Auswirkungen der „Arbeiterversicherung“ auf die Ersparnisbildung festgestellt: „[…] hingegen spricht nichts dafür, daß der Sparsinn durch einen gesicherten Anspruch abnimmt. Im Gegenteil. Da die Beträge, welche für Invalidität und Alter durch Zwangsversicherung erworben werden können, gering sind, ist ein ausreichender Ansporn, noch durch eigene Kraft für sich zu sorgen, vorhanden und er wird wirksamer sein als bei Mangel eines gesetzlichen Versorgungsanspruchs, weil nun die Wahrscheinlichkeit wächst, daß das, was man selbst zu sparen vermag, in Verbindung mit der versicherten Rente ausreichen wird, während man durch das Sparen allein, ohne den Zuschuß der Rente doch wieder vor eine hoffnungslose Aufgabe gesetzt war. Die Zwangsversicherung erscheint daher geradezu als die Voraussetzung für eine wirksamere

Diese Auffassung entspricht der sogenannten „Zielgradienten-Hypothese", nach der die Anstrengungen zur Erreichung eines Ziels mit der Nähe des Ziels zunehmen. Durch die Gewißheit, im Alter von der Rentenversicherung Leistungen zu erhalten, wird es eher aussichtsreich und lohnend, durch individuelle Vermögensansammlung für die Altersphase zusätzlich – evtl. aber auch für andere Zwecke – vorzusorgen.

Feldstein räumt selbst ein, daß Individuen sich nicht entsprechend den Annahmen der Lebenszyklus-Hypothese verhalten müssen. Darüber hinaus ist m.E. aber mehr als fraglich, ob sie dies überhaupt *können*. Die Einwendungen gegen die Voraussetzungen strengen Rationalverhaltens sind hinlänglich bekannt. Bei einem Zeitraum, wie er der Lebenseinkommensplanung zugrunde liegt, überfordern vor allem die korrekte Antizipation von Veränderungen der Präferenzvorstellungen, die Kenntnis des individuellen Einkommensverlaufs, insbesondere der relativen Brutto- oder auch Netto-Einkommensposition (unter Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher und demographischer Veränderungen) die Wirtschaftssubjekte hinsichtlich ihrer Planungsfähigkeit bei weitem.[35] In der Lebenszyklus-Hypothese wird außerdem zumeist die Vielfalt der Sparmotive auf Konsum im Alter und Vererbung reduziert. Sparmotive und Sparformen sind aber weitaus vielgestaltiger und nicht vollständige Substitute. Geht man vom Konzept des Anspruchsniveaus unter Berücksichtigung von Präferenzänderungen im Zeitablauf infolge von Lern- und Anpassungsprozessen aus, so läßt sich die Hypothese ableiten, daß die Tatsache, im Alter einen Rentenanspruch zu besitzen, zu einer anspruchsvolleren Zielvorstellung für die einkommensmäßige Gestaltung der Altersphase führt und damit eher ein ersparnisanregender Effekt hervorgerufen wird.

Unberücksichtigt bleibt in diesem Zusammenhang zumeist, daß Wirtschaftssubjekte auch nach altersbedingtem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vielfach noch sparen,[36] und daß dies u.U. durch die Leistungen der Rentenversicherung ermöglicht bzw. cet. par. verstärkt wird.

---

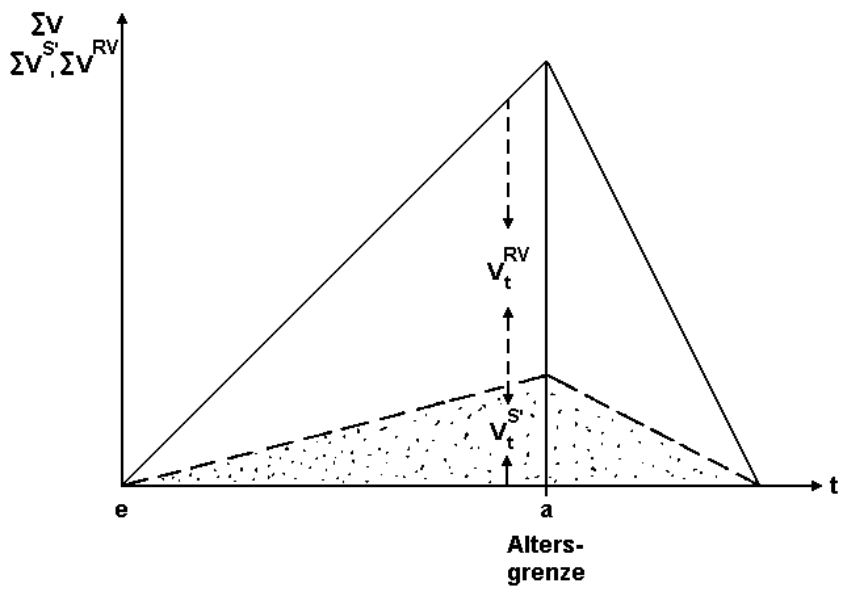
und ausgedehnte Selbsthilfe und die Entfaltung fruchtbarerer karitativer Hilfsanstalten." Philippovich und Somary (1923: 222 f.).

[34] Noelle-Neumann et al. (1960); Institut für Demoskopie Allensbach (1968).

[35] In diesem Sinn auch Kotlikoff (1979). Der Autor kommt zu dem Ergebnis, daß trotz der spärlichen Informationen, die vorhanden sind, eine von ihm festgestellte Mehrersparnis der Älteren infolge der Sozialversicherung die Minderersparnis der Jüngeren ausgleicht, so daß in den USA die Ersparnis insgesamt unverändert blieb.

[36] So – wie in der vorstehenden Fußnote erwähnt – Kotlikoff (1979).

Übersicht 11.2: Vermögensauf- und -abbau im Lebensverlauf



V = Bestand des Gesamtvermögens

V^{RV} = Bestand an Vermögen in Form von Rentenversicherungsansprüchen

$V^{S'}$ = Bestand an (Geld-)Vermögen

V_t = $V_t^{RV} + V_t^{S'}$

Quelle: Eigene Darstellung.

Die einfache Lebenszyklus-Hypothese des Sparens, nach der in der Erwerbstätigkeitsphase Vermögen angesammelt und im Alter für Konsumzwecke aufgelöst wird, erscheint allzu vereinfacht[37] und bedarf – wenn sie zumindest als Grundansatz akzeptiert wird – der Ergänzung durch weitere verhaltenswissenschaftlich fundierte Annahmen, um so das Einkommensverwendungsverhalten unterschiedlicher Gruppen der Bevölkerung bis zum Lebensende *erklären* zu können, und nicht allein Regeln für nutzenoptimales Verhalten zu liefern. Die mikroökonomische These der Ersparnisminderung durch die Sozialversicherung findet somit m.E. – trotz mancher theoretischer und empirischer Begründungsversuche – für

[37] So auch Mirer (1979).

die Bundesrepublik wenig Stützung. Zudem besitzen m.E. in diesem Zusammenhang konkurrierende theoretische Erklärungsansätze für individuelles Sparverhalten erhebliche Plausibilität.

Hinsichtlich der makroökonomischen Auswirkungen des einzelwirtschaftlichen Verhaltens auf die *Gesamtersparnis* kommt es jedoch unabhängig davon, ob die individuelle Ersparnis durch die Sozialversicherung gemindert wird oder nicht, darauf an, in welchem Ausmaß in einer Periode insgesamt für die Alterssicherung gespart und in welchem Maße entspart wird (abstrahiert man einmal von jeglicher sonstiger Ersparnisbildung privater Haushalte).

In diesem Zusammenhang unterliegen aber viele Autoren offenbar einem „Trugschluß der Verallgemeinerung“,[38] indem sie davon ausgehen, individuelle Vermögensansammlung in einem Alterssicherungssystem, das nicht auf dem Umlage-, sondern einem Kapitaldeckungsverfahren[39] beruht, müsse auch eine gesamtwirtschaftliche Nettoersparnis zur Folge haben. Dies gilt jedoch nur unter bestimmten Umständen.[40] Anfang der 1930er Jahre wurde dies z.B. von Gerhard Colm durchaus erkannt,[41] während beispielsweise August Lösch – ein Autor, der sich zur gleichen Zeit besonders intensiv mit ökonomischen Fragen und Folgen der Geburtenentwicklung, speziell des Geburtenrückganges beschäftigte – nicht hinreichend zwischen Aussagen der mikro- und der makroökonomischen Betrachtung unterschied.[42] Auch in jüngster Zeit lassen sich dafür immer wieder Beispiele in der Literatur und in der politischen Diskussion finden.

Aussagen über den Einfluß von Alterssicherungssystemen auf die Ersparnis- und Kapitalbildung einer Volkswirtschaft besitzen – wie erwähnt – eine erhebliche Bedeutung für die wachstums- und verteilungspolitischen Begründungen vermehrter Vermögensansammlung. Diesen Begründungszusammenhängen wende ich mich im folgenden Abschnitt zu.

---

[38] Dieser Trugschluß war in jüngster Zeit auch bei einer anderen sozialpolitisch relevanten Frage weit verbreitet: So führt die Ausgestaltung einer flexiblen Altersgrenze mit versicherungsmathematischen Abschlägen bei vorzeitigem Bezug von Altersruhegeld in der gesetzlichen Rentenversicherung zwar zu einer individuellen „Kostenneutralität“, erfordert aber bei Einführung im Umlageverfahren zusätzliche Finanzierungsmittel, ist also insgesamt nicht „kostenneutral“. S. dazu Schmähl (1972).

[39] Der Begriff „Kapitaldeckungsverfahren“ wird hier stellvertretend für alle Finanzierungsverfahren der Alterssicherung verwendet, bei denen Vermögensbestände zur Abdeckung von Rentenansprüchen offen ausgewiesen werden.

[40] In der Literatur über Finanzierungsverfahren der Alterssicherung werden diese Bedingungen erörtert. Hingewiesen sei für eine versicherungsmathematische Behandlung hier nur auf Thullen (1977).

[41] Colm (1931: 453).

[42] Lösch (1932: 25) sowie ders. (1936: 41 f.).

11.4 Überprüfung wachstums- und verteilungspolitischer Argumente zugunsten der Vermögensansammlung angesichts der Altersstrukturwandlungen der Bevölkerung

Angesichts des zu erwartenden neuerlichen „Rentnerberges" wird vielfach – und nicht nur von den Lebensversicherern – die stärkere Berücksichtigung eines auf Kapitalansammlung basierenden Finanzierungsverfahrens befürwortet.[43] Dies geschieht vor allem in zwei Varianten:

(a) Veränderung der Relation zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung durch Erhöhung des Anteils von „fundierten" Sicherungssystemen bei (annähernder) Konstanz des Vorsorge- und Absicherungsniveaus für das Alter insgesamt – also durch Substitution der Vorsorgeformen.
(b) Erhöhung des Vorsorge- und Absicherungsniveaus, finanziert über „fundierte" Sicherungssysteme – also verstärkte Ergänzung des Umlageverfahrens durch ein Kapitaldeckungsverfahren.

Einige der für solche Veränderungen genannten wachstums- und verteilungspolitischen Begründungen will ich nachfolgend vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung kurz erörtern.[44]

Das demographische „Scenario" kann als weitgehend bekannt vorausgesetzt werden. Aus Modellrechnungen wird unter bestimmten Annahmen – so insbesondere über die Höhe einer jeweils konstanten „Nettoreproduktionsziffer" – etwa für das Jahr 2030 der Gipfel eines neuen „Rentnerberges" abgeleitet,[45] nachdem wir gerade auf dem Gipfel eines weitaus kleineren angelangt sind, der übrigens bereits in den 1930er Jahren – also noch vor den Kriegseinwirkungen – vorausberechnet wurde. Auf Probleme von Bevölkerungsprognosen sowie demographischen Modellberechnungen bzw. der auf ihnen aufbauenden Berechnungen über finanzielle Konsequenzen z.B. für die Alterssicherung gehe ich hier nicht ein.[46]

Der Anstieg des Anteils alter Menschen an der Gesamtbevölkerung, vor allem aber der Relation alter Menschen zu denjenigen, die sich im erwerbsfähigen

[43] So z.B. Fischer (1977: 141), Feldstein (o.J.).
[44] S. zu diesem Fragenkreis auch Becker (1980).
[45] S. zur Übersicht vor allem Langfristige Bevölkerungsentwicklung, Antwort der Bundesregierung, Bundestags-Drucksache 8/680 v. 24.6.1977.
[46] Hinsichtlich der Prognose zeigt sich rückblickend: „Die Geschichte der Bevölkerungsprognosen ist buchstäblich eine Chronik des Irrtums" Guth (1979: 57). Für die wirtschafts- und sozialpolitische Argumentation werden folglich alternative Modellberechnungen statt nur einer Variante, der die höchste Wahrscheinlichkeit zuerkannt wird, von Interesse sein.

Alter befinden („Altenquotient")[47] vollzieht sich in der hier zugrunde gelegten Variante der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik bei annähernder Konstanz der absoluten Zahl alter Menschen, jedoch rückläufiger Gesamtbevölkerung und einer Abnahme der Personen im erwerbsfähigen Alter.

Auch für andere Volkswirtschaften werden etwa um das Jahr 2030 „Rentnerberge" vorausberechnet, wenn z.T. auch vor dem Hintergrund demographischer Gesamtsituationen, die von der in der Bundesrepublik abweichen. (So führt z.B. in den USA der „Babyboom" der Nachkriegszeit mit Echoeffekt zu einem „Rentnerboom" ohne Rückgang der absoluten Bevölkerungszahl.)

Die *finanzielle Belastungsentwicklung* kann allerdings nicht ohne weiteres aus solchen demographischen Strukturdaten – wie dem Altenquotienten – abgeleitet werden. D.h. vom „Rentnerberg" kann nicht einfach auf den „Rentenberg" geschlossen werden.

Um die erforderlichen Beitragssätze beispielsweise in der gesetzlichen Rentenversicherung zu errechnen – manche der vorliegenden Modellberechnungen weisen dafür nahezu eine Verdoppelung bis zum Jahre 2030 aus (wie übrigens in diesem Zeitraum auch für die USA)[48] –, sind solche Faktoren zu berücksichtigen wie der Anteil der Rentner an den einzelnen Altersjahrgängen, Erwerbs- und Arbeitslosenquoten, Beschäftigtenstruktur (Veränderung des Anteils von Selbständigen oder von Beamten) und das für die Berechnung unterstellte Rentenniveau. Solche Faktoren können – bleiben sie nicht konstant oder kompensieren sich in ihrem Einfluß gerade – Abweichungen zwischen demographischer und finanzieller Belastungsentwicklung bewirken.[49]

Aber auch *finanzielle*, d.h. *monetäre einkommensmäßige Belastung und realer Konsumverzicht* können – selbst unabhängig von inflationären Vorgängen – voneinander abweichen, was seltener beachtet wird: Bei positiver Sparquote der Rentner – Konstanz der Konsumquote aller privaten Haushalte einmal unterstellt – ist der Einkommensverzicht der Erwerbstätigen absolut höher als ihr tatsächlicher Konsumverzicht zugunsten der Rentner, da ja die Rentner selbst Teile ihres Einkommens nicht für Konsumzwecke verwenden. Steigt nun der Altenquotient (und mit ihm – so sei einmal unterstellt – die Summe der Ausgaben für Renten) und nimmt – eine weitere Annahme – zugleich die Sparquote der

47 Seinerzeit üblicherweise als „Altenlastquotient" bezeichnet. Zu dieser Terminologie und der Bevölkerungsentwicklung in Deutschland siehe das nachfolgende Kapitel 12 in diesem Band.

48 S. z.B. Feldstein (o.J.: 42).

49 S. zu solchen Faktoren wie auch zum Überblick über verschiedene für die Bundesrepublik vorliegende Modellberechnungen zu finanziellen Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die gesetzliche Rentenversicherung (so von H. Löwe, P. Glaab, der Prognos AG und H. Kaltenbach/C. Orsinger) Schmähl (1978c: 51-63) sowie ders. (1979). S. auch Schwarz (1979). Zur Situation in den USA s. z.B. Spengler (1978).

Rentner zu, dann ist die erforderliche realwirtschaftliche Umverteilung zwischen Erwerbstätigen und Rentnern im Rahmen einer gegebenen Konsumquote geringer als die an den erforderlichen Abgabensätzen gemessene Einkommensumverteilung zwischen den Generationen.

Dennoch bleibt – insbesondere bei unverändertem Leistungsniveau in der Rentenversicherung und keinem außerordentlich starken Zustrom ausländischer Arbeitnehmer – ein Belastungsanstieg zu erwarten. Soll dann aber nicht versucht werden,

(1) das künftige Sozialprodukt stärker zu steigern, um solche Belastungen leichter tragbar zu machen und/oder
(2) eine Belastungsminderung in den „kritischen" Jahren durch vorherige Vermögensansammlung zu erreichen, da dann Zinseinnahmen und Vermögensauflösungen nur noch geringere Abgabenerhöhungen erfordern – also eine zeitliche Lastenverschiebung anzustreben –, um damit
(3) die Belastung im Zeitablauf zwischen den Generationen gleichmäßiger zu gestalten, als sich dies beim Umlageverfahren ergeben würde?

Anders gefragt: Soll das individuelle Vorsorgemotiv auf die gesamte Volkswirtschaft übertragen werden (über die Überschußansammlung als konjunkturelle Schwankungsreserve der Rentenversicherung hinaus)? Die Begründung dafür klingt relativ einfach und plausibel, ihre Überprüfung ist dagegen außerordentlich komplex. Wachstums- und verteilungspolitische Überlegungen sind hierbei kaum voneinander zu trennen. Ich werde sie deshalb auch in ihrem Zusammenhang behandeln.[50]

11.4.1 Belastungsminderung und zeitlich gleichmäßigere Belastungsverteilung bei Vermögensansammlung für das Alter im Vergleich zum Umlageverfahren?

Zunächst zur erhofften späteren Belastungsminderung im Vergleich zur alleinigen Anwendung des Umlageverfahrens und damit zugleich zur Möglichkeit einer gleichmäßigeren Belastungsverteilung zwischen den Generationen, wie sie bei Anwendung eines Kapitaldeckungsverfahrens im Vergleich zum Umlageverfahren häufig als realisierbar angesehen wird.[51] Im folgenden beschränke ich

[50] Auf andere Maßnahmen, die z.T. bereits diskutiert werden, gehe ich hier nicht ein, verweise zum Überblick dazu nur auf Meinhold (1978), Sozialbeirat (1977), Anlage II, sowie Schmähl (1978c).

[51] So z.B. G. Laskowski im Zusammenhang mit der Rentenreform von 1957: Es ist „[…] nicht vertretbar, daß die zukünftigen Aktiven für die gleichen Rentenleistungen bis zum Doppelten des-

mich dabei allein auf eine qualitative Argumentation und verzichte auf die Entwicklung von Modellberechnungen zur Quantifizierung möglicher Effekte. Dabei würden vor allem auch Aussagen über die zeitliche Entwicklung z.B. der Ersparnisbildung erforderlich. Diese Berücksichtigung des zeitlichen Verlaufs ist insbesondere auch deshalb so wichtig, da nicht mit kontinuierlichen Prozessen der Ab- oder Zunahme z.B. des Altenquotienten zu rechnen ist.

Ich betrachte – bei Vernachlässigung monetärer und realer außenwirtschaftlicher Aspekte – im folgenden ausschließlich die *Situation in der Phase eines beträchtlich erhöhten Altenquotienten*. Für diese Phase wurde – so sei unterstellt – vorher Vermögen angesammelt.[52] Es bestehen jetzt neben den Ansprüchen aus dem Umlageverfahren – die durch entsprechende Beitrags- und/oder Steuereinnahmen zu finanzieren sind – zusätzliche Ansprüche aus einem Kapitaldeckungsverfahren. Dieses Verfahren kann im Rahmen einer privaten oder auch einer staatlichen Versicherungsinstitution angewendet werden.

Die Finanzierung der durch Ansparen angesammelten Ansprüche auf nun zu zahlende Alterseinkünfte erfolgt im Rahmen des Kapitaldeckungsverfahrens zum Teil aus den Ersparnissen der Erwerbstätigen, die selbst – mit einer unveränderten Sparquote – für ihr eigenes Alter Ansprüche ansammeln. Hier liegt insofern also kein Unterschied zum Umlageverfahren vor: Die Nettoersparnis ist für diesen Teil gleich Null. Darüber hinaus werden aber weitere Ansprüche fällig, da annahmegemäß die Zahl der Rentner im Vergleich zu den Erwerbstätigen stark gestiegen ist. Bei der Versicherungsinstitution tritt damit ein Netto-Entsparen, ein Defizit ein. Cet. par. erfordert das eine Vermögensauflösung. Wer nimmt nun aber diese Vermögenstitel, die veräußert werden müssen, auf bzw. wer spart zusätzlich, um dieses Entsparen auszugleichen?

Entweder sind die Erwerbstätigen selbst bereit, ihre *Sparquote* entsprechend zu erhöhen, also *mehr an Konsumverzicht* zu leisten als frühere Generationen – in Erwartung dann auch höherer Einkünfte während ihres eigenen Alters. Vielleicht haben sich im Laufe des Wachstumsprozesses die Präferenzen hinsichtlich der Zukunftsvorsorge gewandelt, ein Vorgang, der die Erhöhung von Abgaben auch im Umlageverfahren erleichtern würde. Oder die Alten entsparen netto weniger, erhöhen also ihre Sparquote und mindern damit den sonst im Prinzip erforderlichen realen Konsumverzicht der Erwerbstätigen. Dies kann – wie erwähnt – genauso im Rahmen des Umlageverfahrens vonstatten gehen.

---

sen aufwenden, was heute notwendig ist, aber auch nicht vertretbar, daß sie für den gleichen Aufwand wie heute nur noch die Hälfte der heutigen Leistungen erhalten." Laskowski (1957: 50). Diese Sätze könnten auch heute mit Blick auf die Zukunft geschrieben sein.

[52] Daß diese Annahme gleichfalls verteilungspolitische Probleme impliziert, sei hier nur erwähnt. Beispielsweise können cet. par. bestimmte Altersjahrgänge durch erhöhte Altersvorsorgeaufwendungen verstärkt einkommensmäßig belastet worden sein, was wiederum mit kreislaufmäßigen Konsequenzen verbunden gewesen sein kann.

Erfolgt jedoch keine Ersparnis in erforderlichem Umfang, besteht also keine entsprechende Nachfrage nach diesen Vermögenstiteln, so sinken deren Kurse auf Grund des Nachfrageungleichgewichts. Würden die alten Menschen solche Wertpapiere unmittelbar besitzen, dann stünden ihnen nur noch geringere Alterseinkünfte zur Verfügung als ursprünglich geplant, das erstrebte Absicherungsniveau – das Rentenniveau – würde sinken und entspräche nicht mehr den angestrebten Verteilungsrelationen. Maßnahmen, um dieses Verteilungsergebnis zu erreichen, werden auch im Rahmen des Umlageverfahrens diskutiert, man denke z.B. an Vorschläge zu einer Nettolohnorientierung der Rentenanpassungen und die damit erhoffte Senkung des Rentenniveaus.[53]

Müssen die Versicherungsträger die Papiere mit Verlust veräußern, so müssen sie cet. par. auch ihre Versicherungsbedingungen ändern: Entweder werden sie den Beitragszahlern höhere Beiträge abverlangen oder aber das Leistungsniveau senken (wie auch im Umlageverfahren).

Wenn der Staat aus verteilungspolitischen Gründen entweder das Rentenniveau nicht so stark absinken lassen will – wie dies z.B. bei stärkeren Kursverlusten einträte – oder wenn er eine Erhöhung der Versicherungsbeiträge vermeiden will, so könnte er z.B. direkt durch Stützungskäufe eingreifen.

Für die verteilungspolitischen Wirkungen dieser Maßnahmen, d.h. dafür, wer den erforderlichen realen Nachfrageverzicht tatsächlich leistet, kommt es u.a. darauf an, wie Zinszahlungen und Wertpapierkäufe finanziert werden (durch Steuermehreinnahmen, Minderausgaben für andere Zwecke, Geldschöpfung) und es kommt darauf an, wie die privaten Wirtschaftssubjekte mit ihrem Spar-, Investitions-, Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageverhalten darauf reagieren. Die gleichen Fragen stellen sich im Falle einer erforderlichen Abgabenerhöhung im Umlageverfahren, seien es Beitragserhöhungen oder z.B. erhöhte Zahlungen von Bundeszuschüssen an die Rentenversicherungsträger. Beim Kapitaldeckungsverfahren sind allerdings besonders die möglichen Auswirkungen auf den Kapitalmarkt bei quantitativ gewichtigen Operationen zu beachten, können doch durch die erforderlichen Wertpapierkäufe cet. par. beträchtliche Verknappungen und Zinssteigerungen auf dem Kapitalmarkt eintreten.

---

[53] Die Verteilungsaspekte können in diesem stärker makroökonomischen Aspekten gewidmeten Abschnitt nicht in der Differenziertheit behandelt werden, wie es ihre Bedeutung erfordern würde. Erwähnt sei hier nur, daß von den verschiedenen verteilungspolitisch relevanten Dimensionen der Einkommensverteilung insbesondere die Verteilung zwischen Generationen jeweils in einem Jahr (also im Querschnitt) von Bedeutung ist (operationalisiert zumeist durch Rentenniveaus), aber auch die Verteilung zwischen einzelnen „Generationen" (mehreren Altersjahrgängen) im Zeitablauf (also in der Längsschnittsanalyse). Außerdem ist die Gestaltung des Lebenseinkommensstromes von Individuen bei all den Maßnahmen zu beachten. Zu den verschiedenen Dimensionen von Verteilungsproblemen s. die Systematik bei Schmähl (1980c).

Daß in einer solchen Phase der erforderlichen Vermögensauflösung im Kapitaldeckungsverfahren das Produktionspotential gerade unterausgelastet ist und die Vermögensauflösung somit nicht mit einem erforderlichen Nachfrageverzicht einhergehen muß, sondern mit einer konjunkturpolitisch sogar erwünschten Nachfrageausweitung, das kann sicher nicht als Regelfall unterstellt werden, allein da sich die Vermögensauflösungsphase über vielleicht 10, 15 oder weitaus mehr Jahre erstrecken müßte. Für eine solche langfristige Betrachtung liegt eher nahe, von einer Vollauslastung der Kapazitäten und einem gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht auszugehen.

Sind die privaten Haushalte nicht freiwillig zu zusätzlichem Nachfrageverzicht in der Auflösungsphase bereit und bleibt auch die private Investitionsquote unverändert – eine weitere Annahme, die durchaus kritischer Betrachtung bedarf –, so müssen, um inflatorische Vorgänge zu vermeiden, korrigierende staatliche Maßnahmen der Nachfragebeeinflussung ergriffen werden. Dabei ist zu entscheiden, ob private Wirtschaftssubjekte und wenn ja, welche, zu einem Nachfrageverzicht gezwungen werden sollen oder ob die öffentliche Konsum- und/oder Investitionsnachfrage reduziert werden soll. Gelingt dies nicht in entsprechendem Maße, so wird der Nachfrageverzicht durch inflatorische Vorgänge erzwungen. Deren personelle Verteilungswirkungen sind zwar nicht allgemeingültig angebbar, doch liegt eine begründete Vermutung vor, daß insbesondere viele der Rentner relativ benachteiligt werden.[54] Auch wenn Durchsetzbarkeit und Wirkung alternativer Maßnahmen hier nicht näher untersucht werden, so ergeben sich aus den obigen Überlegungen keine Anhaltspunkte für prinzipielle Unterschiede zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren. – Um es zusammenzufassen: Auch in einem auf Kapitalansammlung basierenden Alterssicherungssystem führt eine Erhöhung des Altenquotienten cet. par. – insbesondere bei unverändertem Leistungsrecht – zu Defiziten, die finanziert werden müssen durch Verschuldung, Abgabenerhöhungen und/oder Leistungsminderungen. Dies gilt selbst dann, wenn die für die Beitragsentwicklung und die Rentenanpassung maßgebende Lohnzuwachsrate mit dem für die Verzinsung der Vermögensbestände relevanten Zinssatz übereinstimmt.[55]

---

[54] S. hierzu ausführlich Schmähl (1977a), Kap. IV, mit vielfältigen Literaturhinweisen.

[55] S. zu dieser Annahme Schmähl (1974a: 38-41). Auch für die Diskussion über die obligatorische Einführung von Pensionskassen in der Schweiz ist diese Annahme von Bedeutung: „[…] wenn die Reallohnsteigerungen im längerfristigen Durchschnitt den Realzinsen entsprechen […] ist – allerdings unter weiteren, einschränkenden Voraussetzungen – möglich, vorgegebene dynamisierte Neurenten in einem Kapitaldeckungsverfahren mit konstanten lohnprozentualen Beiträgen zu finanzieren. Das System gerät jedoch in Defizite, wenn die Wachstumsraten der Löhne höher sind als der Zinssatz, zu dem die Pensionskassen ihr Vermögen anlegen können […]", Expertengruppe „Wirtschaftslage" (1978: 278).

Realwirtschaftlich kommt es bei gestiegenem Altenquotienten demnach darauf an, ob

– die private Konsumquote unverändert bleiben soll, wobei die Aufteilung zwischen dem Konsum der Erwerbstätigen und dem Konsum der alten Menschen zur Diskussion steht, oder ob
– die private Konsumquote erhöht werden soll zu Lasten der anderen Nachfragequoten. Hierbei ist dann zu entscheiden, welches der Nachfrageaggregate quotal vermindert werden soll.

Realwirtschaftlich bleibt somit auch für ein Kapitaldeckungsverfahren die Tatsache bestehen, daß Aufwendungen für Nichterwerbstätige gesamtwirtschaftlich im Prinzip stets aus dem jeweiligen laufenden Sozialprodukt zu decken sind. Diese Erkenntnis wurde nach dem Kriege vor allem von Mackenroth betont, wenngleich sie sich nicht nur in ihrem Inhalt, sondern auch in der von Mackenroth verwendeten Formulierung nahezu wörtlich bereits Ende der 1930er Jahre in der Literatur findet.[56]

Diese Überlegungen zeigen aber zugleich, daß die Hoffnung auf eine *zeitliche Lastenverschiebung* – Mehrersparnis heute zum Zwecke der Minderbelastung später – weitgehend auf einer „Nominal-Illusion" beruht. Dieses Ergebnis besitzt Ähnlichkeit mit manchen Aussagen der finanzwissenschaftlichen Diskussion über die Möglichkeiten einer zeitlichen Lastenverschiebung durch die öffentliche Verschuldung, auch wenn dort gefragt wird, ob eine „Last" in die Zukunft verschoben werden kann.[57] Diese hier angedeutete Analogie kann nicht besonders überraschen, da doch z.B. die Ansprüche im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung analog zu öffentlichen Schuldtiteln gesehen werden können, auch wenn diese Ansprüche nicht als Summe offen ausgewiesen werden.[58] D.h. aber zugleich, daß der Vorwurf gegen das Umlageverfahren, durch dieses Finanzierungsverfahren werde – im Gegensatz zum Kapitaldeckungsverfahren – künftigen Generationen Lasten auferlegt (wie dies schon in Diskussionen über die Einführung der Arbeiterrentenversicherung in Deutschland Ende des 19. Jahr-

---

[56] Hierauf habe ich in meiner 1974 veröffentlichten Arbeit „Systemänderungen in der Altersvorsorge" (Schmähl 1974a: 72) mit Hinweis auf Theodor Bühlers 1940 erstmals erschienene „Deutsche Sozialwirtschaft" aufmerksam gemacht. Diese Aussage findet sich aber auch in der bereits 1939 erschienenen Arbeit über „Volkswirtschaftliche Grundprobleme der Altersversorgung" (S. 30), auf die oben schon hingewiesen wurde. S. ausführlicher dazu Schmähl (1981d); SIEHE KAPITEL 12 IN DIESEM BAND.

[57] Zum Überblick sei hingewiesen auf Gandenberger (1970) sowie ausführlicher ders. (1972) und Andel (1966). Der „Lastbegriff" wird allerdings in der finanzwissenschaftlichen Diskussion mit unterschiedlichem Inhalt verwendet.

[58] Dazu Schmähl (1974a), u.a. S. 193.

hunderts vertreten wurde),[59] bei vergleichbarem Leistungsniveau in dieser Form nicht haltbar ist.

11.4.2 Spätere Belastungsminderung infolge erhöhten Sozialprodukts durch Vermögensansammlung für das Alter?

Wenn aber die Ansprüche der Nichterwerbstätigen realwirtschaftlich stets aus dem laufenden Sozialprodukt zu erbringen sind, dann liegt die *Frage* nahe, *ob nicht durch eine vermehrte Vermögensansammlung für Zwecke der Alterssicherung das künftige Sozialprodukt erhöht werden kann*. Damit könnten die Voraussetzungen verbessert werden, eine realwirtschaftliche Umverteilung im Zuge des Wachstumsprozesses auch bei steigendem Altenquotienten leichter, möglichst im Rahmen von Zuwachsraten durchzuführen. Dieser Gedankengang verbindet sich mit der erwähnten Kritik am Umlageverfahren, nämlich, daß es die Ersparnis mindere und damit eher wachstumsfeindlich sei.

Die dabei in der Regel unterstellte gedankliche Kette – „Mehrersparnis; erhöhte Investitionen, damit steigender Kapitalbestand; erhöhtes späteres Sozialprodukt“ – wirft an jeder ihrer „Nahtstellen“ Fragen und Probleme auf und beruht auf einer Fülle von Voraussetzungen, deren Eintrittswahrscheinlichkeit auch und gerade im Hinblick auf die sich abzeichnende Bevölkerungsentwicklung zu überprüfen ist. Zugleich sind damit mannigfache Verteilungsaspekte verbunden.

Ich beschränke mich hier auf die Frage, ob eine *Mehrersparnis* der privaten Haushalte für die Alterssicherung angestrebt werden soll. Es wird also nicht der Fall untersucht, ob allein eine Veränderung der Struktur der Finanzierungsverfahren bei gegebener Höhe von Vorsorgeaufwendungen bewirkt werden sollte, was ggf. entsprechende Senkungen des Leistungsniveaus voraussetzen würde.[60] Dabei gehe ich nicht auf Situationen mit hohen Inflationsraten ein, in denen in diesem Jahrhundert in Deutschland zweimal eine weitgehende Auflösung der Vermögensbestände auch der gesetzlichen Rentenversicherung eintrat. Die fol-

---

[59] So z.B. der damalige Unterstaatssekretär der Reichsregierung Theodor Lohmann. S. hierzu Rosenstock (1934: 64 f.). Ob im Umlageverfahren tendenziell eher Leistungserhöhungen vorgenommen werden, ist eine andere Frage.

[60] Diese Vorstellung liegt den Ausführungen von Laskowski (1978) zugrunde. Hierbei wird auf der Basis von Modellrechnungen zu zeigen versucht, daß selbst bei einem erhöhten Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung (bzw. bezogen auf die Zahl der Erwerbstätigen oder der Relation von Rentnern zu Beitragszahlern) das auf dem Kapitaldeckungsverfahren basierende System der privaten Vorsorge über Lebensversicherungen nicht zu einer erhöhten Belastung führt, insbesondere nicht zu einem Vermögensabbau, sondern gerade entgegengerichtet sogar noch zu einem Vermögensaufbau. Eine Auseinandersetzung mit diesen m.E. auf kritikbedürftigen Annahmen basierenden Modellberechnungen wird an anderer Stelle erfolgen.

genden Überlegungen sind notwendig verkürzt, denn wichtig wäre insbesondere ein möglichst umfassendes Berücksichtigen auch weiterer mit einem Bevölkerungsrückgang und Altersstrukturänderungen verbundener Effekte, was hier nur an einigen ausgewählten Beispielen erfolgen kann. Zudem werden mehr Fragen gestellt als Antworten gegeben, um vor allem auf häufig implizierte Annahmen und deren Realisierungswahrscheinlichkeit in der Argumentationskette zwischen Mehrersparnis und Erhöhung des Wirtschaftswachstums hinzuweisen.

Wird von den privaten Haushalten tatsächlich mehr für diesen Zweck gespart – z.B. dadurch, daß im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung die Beitragssätze höher festgelegt oder in einer Höhe beibehalten werden, wie sie zur Finanzierung der laufenden Ausgaben nicht erforderlich sind, ohne daß dadurch Leistungserhöhungen finanziert werden[61] und tritt keine Substitution gegen andere Formen der Ersparnisbildung ein, wie sie ja oftmals gerade von den Autoren befürchtet wird, die eine solche Veränderung des Finanzierungsverfahrens befürworten –, dann steigt dennoch die gesamtwirtschaftliche Ersparnis nur dann, wenn die anderen Sektoren der Volkswirtschaft ihre Ersparnis nicht vermindern.

Wird dieser Mehrersparnis aber eine Erhöhung der Investitionen gegenüberstehen? Betrachten wir dazu zunächst die *privaten Investitionen*. Ohne auf Fragen der Investitionsdeterminanten im einzelnen einzugehen, sei nur auf folgende Punkte hingewiesen:

(1) Die unterstellte Mehrersparnis der privaten Haushalte bedeutet zunächst einen Nachfrageausfall.[62] Das zusätzliche Sparen kann cet. par. aber auch zu einer Zinssenkung führen. Ob die zusätzlichen Fremdfinanzierungsmöglichkeiten auch auf eine entsprechende Investitionsbereitschaft treffen, wird u.a. von der komparativen Einschätzung von Nachfrageausfall und Zinssenkung durch die Investoren abhängen. Feldstein beispielsweise unterstellt, daß die Zinssenkung zusätzliche Investitionen im Ausmaß der Mehrersparnis induziert,[63] eine sicher allzu vereinfachende Annahme.
(2) Denkbar wäre, daß sich im Zuge der Bevölkerungsentwicklung die Ersparnis der privaten Haushalte unabhängig von der hier unterstellten Mehrersparnis für das Alter quotal erhöht. Zwei Effekte werden dafür u.a. genannt:
   – Infolge der sinkenden Kinderzahl (bleibt diese Tendenz bestehen) entfallen für die Erwerbstätigen Aufwendungen, so daß ihre Sparfähigkeit

[61] In diesem Sinne beispielsweise für den Zeitraum bis 1990 Herder-Dorneich (1979: 148).
[62] Und das zusätzlich zu einem im Zuge der Bevölkerungsentwicklung sowieso häufig befürchteten Nachfragerückgang, verbunden mit der Gefahr einer „säkularen Stagnation". S. zum Überblick über Stagnationsthesen Brandt (1953).
[63] „I assume that full employment is maintained. In particular, I assume that investment will rise to absorb extra savings […]", wenn auch flankierende geld- und steuerpolitische Maßnahmen erforderlich sein werden; Feldstein (o.J.: 46).

steigt. Vielleicht wirkt dem aber ein Mehr an Freizeit für die Erwerbstätigen entgegen, sowohl aufgrund der geringeren Kinderzahl als möglicherweise auch infolge von Arbeitszeitverkürzungen (die im Zweifel aber mit einem geringeren Einkommensanstieg verbunden sein dürften): Wirkt die Freizeiterhöhung konsumanregend und folglich ersparnismindernd?

– Wenn die Sparquote der Erwerbstätigen mit dem Lebensalter bzw. der Dauer beruflicher Tätigkeit ansteigt, sich andererseits bei sinkender Geburtenzahl das Durchschnittsalter der Erwerbstätigen erhöht, so würde dadurch cet. par. die durchschnittliche Sparquote der Erwerbstätigen ansteigen.[64]

Wenn mit einer Mehrersparnis z.B. aus solchen Gründen gerechnet wird, soll dann trotzdem eine zusätzliche Ersparnisbildung für die Alterssicherung angestrebt werden?

(3) Erfordert andererseits aber nicht das steigende Arbeitsangebotspotential der nächsten Jahre einen höheren Kapitalbestand zur Ausstattung zusätzlicher Arbeitsplätze? Allerdings nimmt bereits ab 1985/1990 das inländische Arbeitsangebotspotential cet. par. erheblich ab. Wird dann ein Zustrom ausländischer Arbeitskräfte einsetzen? Mit welcher Entwicklung der Kapitalintensität, mit welchen Produktionsfunktionen ist zu rechnen, auch z.B. angesichts steigender Nachfrage nach Dienstleistungen?[65]

Antworten auf Fragen dieser Art sind mit großen Unsicherheitsmargen behaftet, nicht zuletzt auch angesichts der kaum prognostizierbaren Entwicklung auf außenwirtschaftlichem Gebiet, insbesondere hinsichtlich der Energie- und Rohstoffversorgung und der damit möglicherweise verbundenen Anpassungsprozesse. Hierzu seien keine Spekulationen gewagt. Auf zwei weitere Aspekte sei jedoch noch hingewiesen:

(4) Erfolgt eine Mehrersparnis zur Alterssicherung im Rahmen von Versicherungsinstitutionen, werden dann die institutionellen Anleger nicht vorwiegend „risikoarme“ Anlagen und auch z.B. Anlagen im Wohnungsbau präferieren? Strukturpolitische Fragen stellen sich, möglicherweise verbunden mit Einflüssen auf die Entwicklung der durchschnittlichen Grenzproduktivität des Kapitals.

[64] S. zu Auswirkungen von Altersstrukturänderungen in wirtschaftstheoretischen Modellen insbesondere Jaeger (1979).

[65] So schreibt in diesem Zusammenhang z.B. Wolfram Fischer: „Die Bedürfnisse der Menschen sind keineswegs unendlich, aber ihre Zusammensetzung ändert sich. Mehr Dienstleistungen, die nur z.T. energieintensiv, z.T. aber arbeitsintensiv sind, z.B. Kranken- und Altenpflege, treten in den Vordergrund, weil sich die Lebensdauer erhöht. Die daraus resultierende Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung erhöht den Anteil der ‚Unproduktiven’ und fördert sicherlich die weitere Entwicklung arbeitssparender Technologien, damit der geringer werdende Anteil der Erwerbstätigen den Rest der Bevölkerung ohne Verlust an Wohlfahrt erhalten kann“. Fischer (1978: 253).

(5) Wenn keine eindeutige Aussage hinsichtlich der Absorption einer unterstellten Mehrersparnis durch private Investitionen gemacht werden kann, so bleibt die Frage, ob nicht der Kapitalbestand durch *öffentliche Investitionen* erhöht werden soll. Abgesehen davon, daß infolge der üblichen Produktivitätsmessung der Effekt für das Wirtschaftswachstum möglicherweise relativ gering ist, wird schon heute vielfach von „Sättigungsgrenzen“ für öffentliche Investitionen gesprochen, da die „demographischen Problemberge“ sich verschoben haben und z.B. weniger Einrichtungen für Kinder und Jugendliche erforderlich werden. (Dem steht allerdings möglicherweise ein erhöhter Bedarf an Einrichtungen für alte Menschen gegenüber.) Bereits heute wird verschiedentlich eine Minderung der Quote öffentlicher Investitionen befürwortet.[66]

Diese wenigen, stichwortartig genannten Aspekte sollten verdeutlichen, daß an der These, eine Mehrersparnis für die Alterssicherung führe zu einem stärkeren wirtschaftlichen Wachstum und damit einer leichteren Bewältigung der mit der künftigen Bevölkerungsentwicklung verbundenen Probleme, viele Zweifel angebracht sind, daß zumindest nicht ohne weiteres von den meist nur impliziten Annahmen ausgegangen werden kann.

Darüber hinaus bleibt unter *verteilungspolitischen Gesichtspunkten* zu fragen, ob dann, wenn eine stärkere Erhöhung des Kapitalbestandes für erforderlich gehalten wird, die Finanzierung der notwendigen Investitionen beispielsweise über erhöhte Rentenversicherungsbeiträge erfolgen soll, d.h. über Beiträge, die ab der Beitragsbemessungsgrenze regressiv wirken.

Wenigstens erwähnt sei noch, daß eine Vermögensansammlung der Versicherungsträger – wie sie unterstellt wurde – gleichfalls *ordnungspolitische* Probleme aufwirft, da eine beträchtliche Vermögenskonzentration bei den institutionellen Anlegern eintreten kann.

So sind hinsichtlich der Eignung der Vermögensansammlung für die Alterssicherung zur Bewältigung von Problemen, die mit der künftigen Bevölkerungsentwicklung verbunden sind, erhebliche Bedenken anzumelden. Dabei muß allerdings einschränkend nochmals daran erinnert werden, daß diese Maßnahme hier hinsichtlich ihres Zielrealisierungspotentials isoliert von anderen Instrumenten diskutiert wurde. Ob die Aussagen zu modifizieren sind, wenn dieses Mittel ergänzend zu anderen Maßnahmen eingesetzt würde, kann ich hier nicht mehr erörtern. Tendenziell ist aber eine *Mittelkombination* im Hinblick auf Wirkungen, Minderung von Zielkonflikten und politische Durchsetzbarkeit dem alleinigen Einsatz eines Instruments überlegen.

---

[66] So z.B. der derzeitige rheinland-pfälzische Finanzminister Gaddum (1978).

11.5 Schlußbemerkung

Damit will ich meine Überlegungen beenden. Mit ihnen habe ich – wenn auch nur schlaglichtartig – an einem Beispiel u.a. zu zeigen versucht, daß eine zunächst primär sozialpolitisch erscheinende Fragestellung nicht isoliert als sozialpolitisches Problem gesehen werden kann. Die aus konjunktur-, wachstums- sowie verteilungspolitischer Sicht erörterten Begründungen und Wirkungen verdeutlichen einmal mehr, daß es stets einer Berücksichtigung der vielfältigen interdependenten Beziehungen zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik bedarf. Gerade angesichts der sich abzeichnenden demographischen Entwicklung und der damit verbundenen Herausforderung für Wissenschaft und Praxis wird dies eher noch an Bedeutung gewinnen.

12 Über den Satz „Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden“– Methodische und dogmenhistorische Anmerkungen zur „Belastung“ in einer Volkswirtschaft durch Nichterwerbstätige und durch Sozialausgaben –*

12.1 Die Fragestellung und ihr aktueller Hintergrund

In der Bundesrepublik Deutschland – wie auch in vielen anderen hochentwickelten Volkswirtschaften – besitzen Ausgaben für „soziale Tatbestände“ (Sozialausgaben) ein einzel- und gesamtwirtschaftlich bedeutsames Gewicht. Entscheidungen über Ausgestaltung, Höhe und Veränderung von Sozialausgaben sowie über das Verfahren zu ihrer Finanzierung und die dabei zu verwendenden Arten der Mittelbeschaffung (Steuern, Beiträge) stehen häufig im Zentrum politischer Diskussionen, und zwar nicht nur – wenn auch in besonderem Maße – in Wahlkampfzeiten. Nicht zuletzt angesichts der sich in vielen Ländern abzeichnenden Altersstrukturänderungen der Bevölkerung – die in der Bundesrepublik bei zudem rückläufiger Zahl der Gesamtbevölkerung besonders ausgeprägt werden dürften – und damit steigendem Anteil alter Menschen wie auch Nichterwerbstätiger wird die Höhe der „Belastung“ durch Nichterwerbstätige bzw. alte Menschen zunehmend auch unter längerfristigen Aspekten diskutiert. Fragen nach der Akzeptanz und Tragbarkeit der Belastung, insbesondere durch die Erwerbstätigen, werden gestellt und führten schon zu vielfältigen Vorschlägen zur Beeinflussung der Sozialausgabenentwicklung, vor allem mit dem Ziel einer Minderung des Ausgabenanstiegs. Diese längerfristig orientierte Betrachtung wird insbesondere im Bereich der Alterssicherung deutlich und ist gerade dort notwendig. Für diesen Bereich wird auch diskutiert – derzeit vor allem in den Vereinigten Staaten – ob nicht durch eine Veränderung des Finanzierungsverfahrens (Minderung des Anteils umlagefinanzierter Leistungen, Erhöhung des Gewichts von Finanzierungsverfahren mit offener individueller Ersparnisbildung – Kapi-

* Erstveröffentlichung: 1981 (siehe Schmähl 1981d).

tal- oder Anwartschaftsdeckungsverfahren) Belastungserhöhungen leichter tragbar werden, da – so die Argumentation – mit einer Mehrersparnis zusätzliche Investitionen ermöglicht werden, der Kapitalbestand steigt und sich dadurch das Sozialprodukt stärker erhöhen kann als bei überwiegend auf dem Umlageverfahren basierenden Sozialversicherungseinrichtungen.[1] Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft hat sich kürzlich dazu geäußert und als eine der Strategien zur Bewältigung der aus Altersstrukturänderungen resultierenden Belastungsprobleme eine erhöhte Vermögensbildung und Kapitalakkumulation zur Diskussion gestellt, die – auch wenn deren Bedeutung nicht abzuschätzen sei – „[...] doch in jedem Fall in die Anpassungsstrategien einbezogen werden (sollte)".[2]

Mit diesem Hinweis auf die Höhe des Sozialprodukts wird die auch im Titel dieses Beitrags erwähnte Quelle zur Deckung der Sozialausgaben explizit angesprochen. (Diese Aussage wird in der deutschen Literatur zumeist als „Mackenroth-These" bezeichnet.)

Ausgehend von diesem, durch die aktuellen Fragestellungen skizzierten Problemkomplex läßt sich eine Fülle von Fragen im Zusammenhang mit der Definition von Belastungen, ihrer Verteilung, ihrer „Tragbarkeit", ihren „Grenzen" diskutieren. In diesem Beitrag werde ich aus dem Fragenspektrum vor allem zwei Aspekte herausgreifen, die eng miteinander verbunden sind und m.E. für Diskussionen über Auswirkungen der Altersstrukturänderungen insbesondere auf soziale Sicherungssysteme und die Möglichkeiten ihrer Finanzierung bedeutsam sind:

- So bedarf es zuerst einer *Klärung des „Lastbegriffes"* (12.2). Je nach den verschiedenen Dimensionen des Lastbegriffes ergeben sich unterschiedliche Folgerungen nicht nur für das Ausmaß von Belastungen, sondern möglicherweise auch für die „Tragbarkeit" des „Sozialaufwandes".
- In diesem Zusammenhang erscheint es mir nicht uninteressant, einige *dogmenhistorische Anmerkungen über Auffassungen zu zwei wichtigen Dimensionen der Belastung* durch Nichterwerbstätige bzw. durch Sozialausgaben zu machen. Dabei soll in erster Linie auf *Vorläufer des in der Überschrift dieses Beitrages zitierten „Mackenroth-Satzes"* hingewiesen werden, da seit nun fast 30 Jahren in einer Fülle von Publikationen die in diesem Satz enthaltene Aussage, zumindest aber deren Formulierung immer wieder Mackenroth zugeschrieben wird (12.3).

[1] Ich verweise hierzu insbesondere auf Arbeiten von Martin Feldstein, so u.a. Feldstein (o.J.). Zur Auseinandersetzung mit solchen Vorschlägen – wie auch für weitere Literaturhinweise – s. Schmähl (1980a); SIEHE KAPITEL 11 IN DIESEM BAND.

[2] Wissenschaftlicher Beirat (1980: 66).

– Abschließend werde ich aufzuzeigen versuchen, daß der mit diesem Satz naheliegende *methodische Ansatz – eine Analyse der Belastung von Sozialausgaben im Querschnitt*, also allein der Belastung innerhalb der laufenden Periode – unzureichend ist. Er bedarf der *Ergänzung durch eine Längsschnittsanalyse* (12.4). Die jeweilige Betrachtungsweise (Quer- oder Längsschnitt) hat dabei gewichtige *politische Implikationen*, die den Charakter des sozialen Sicherungssystems und die Möglichkeiten seiner Veränderbarkeit betreffen.

12.2 Dimensionen des Belastungsbegriffes in der Querschnittsbetrachtung und ihre Bedeutung für die wirtschafts- und sozialpolitische Diskussion

Für die wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussionen ist es m.E. notwendig, zumindest die folgenden drei Dimensionen der Belastung zu unterscheiden:

(a) Zahlen- (bzw. mengen-)mäßige Belastung,
(b) finanzielle (einkommensmäßige) Belastung,
(c) güterwirtschaftliche (gütermäßige) Belastung.

Die Höhe der Belastung wird je nach Belastungsdimension und dabei verwendeter konkreter Definition unterschiedlich sein. Auch für die Beurteilung der jeweiligen Belastung und ggf. die Auswahl- und Ausgestaltung von Maßnahmen können die unterschiedlichen Belastungsdimensionen bedeutsam sein.

12.2.1 Die zahlen- (mengen)mäßige Belastung

Diese Belastungsdimension wird zumeist verwendet, wenn von demographischen Veränderungen ausgegangen wird. Zu ihrer Kennzeichnung finden folglich zumeist (demographische) Strukturkoeffizienten Verwendung. In dem hier interessierenden Zusammenhang werden häufig zueinander in Beziehung gesetzt

– die Anzahl der Personen, die von einer bestimmten Altersabgrenzung her betrachtet entweder noch nicht oder nicht mehr als erwerbsfähig angesehen werden (Kinder/Jugendliche bzw. alte Menschen) zur Zahl der Personen, die sich im erwerbsfähigen Alter befinden oder
– die Zahl der tatsächlich Nichterwerbstätigen zur Zahl der Erwerbstätigen.

Je nach Fragestellung können diese beiden Gruppen auch enger abgegrenzt werden.[3]

Im Zusammenhang mit längerfristigen Veränderungen des Bevölkerungsumfanges und -aufbaus werden zumeist Kennziffern verwendet, die an den ersten Typ der Definition anknüpfen. So werden in der Bundesrepublik Deutschland auf der Basis von Modellberechnungen über die Bevölkerungsentwicklung – wie sie z.B. vom Statistischen Bundesamt in verschiedenen Varianten vorgelegt wurden – sogenannte „Lastquotienten“ definiert. So wird meist von „Alten- oder Alterslastquote“ gesprochen, wenn die Zahl alter Menschen zur Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter in Beziehung gesetzt wird. Aus terminologischen Gründen sollte in diesem Zusammenhang

– von *Quotient* und nicht von Quote gesprochen werden, da letzteres der üblichen statistischen Begriffsverwendung widerspricht.
– Zudem sollte m.E. geprüft werden, ob nicht bei der Definition solcher Quotienten auf den eher einseitig mit negativer Wertung behafteten *„Last“-Ausdruck* verzichtet wird. Eine solche Konvention würde zu eher neutral klingenden Ausdrücken führen, wie z.B. Altenquotient, Kinderquotient, die ich im folgenden verwenden werde.

Bei dieser Drei-„Generationen“-Einteilung der Bevölkerung ergeben sich z.B. folgende drei Quotienten zur Kennzeichnung der zahlenmäßigen Belastung:

$$\text{Altenquotient} = \frac{\text{Alte Personen (nach Ende des erwerbsfähigen Alters)}}{\text{Personen im erwerbsfähigen Alter}}$$

Kinder- bzw.

$$\text{Jugendquotient} = \frac{\text{Kinder/Jugendliche (vor Erreichen des erwerbsfähigen Alters)}}{\text{Personen im erwerbsfähigen Alter}}$$

Die Addition von Alten- und Kinderquotient wird zumeist als Gesamtlastquotient bezeichnet. Ein treffender und griffiger Ausdruck, der auf den Terminus „Last“ verzichtet, fehlt aber noch (ggf. könnte hierfür der Begriff „Abhängigenquotient“ gewählt werden).

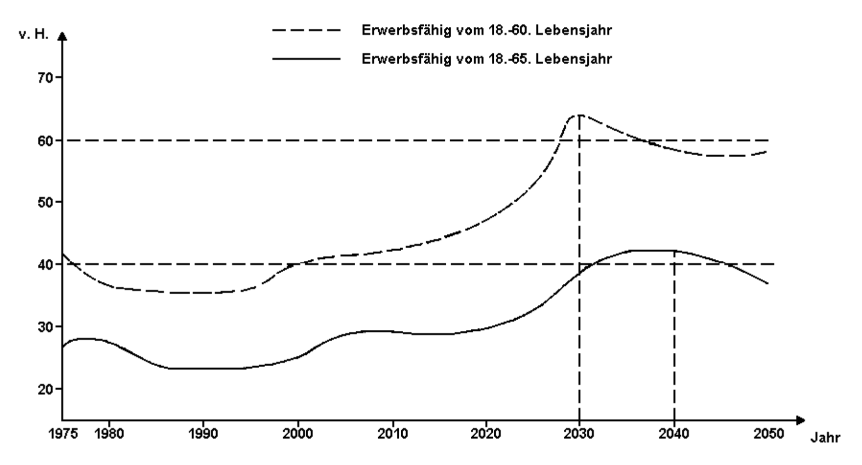
---

[3] Im folgenden werde ich von „Nichterwerbstätigen“ sprechen, auch wenn dies nicht in allen Fällen der jeweiligen Fragestellung adäquat ist. In der Literatur findet sich häufig in diesem Zusammenhang das zumeist nicht präzise definierte Gegensatzpaar „(ökonomisch) Inaktive“ und „(ökonomisch) Aktive“.

Gesamt(last)quotient = Alten- + Kinderquotient

Zur Abgrenzung des „erwerbsfähigen Alters“ können unterschiedliche Altersgrenzen verwendet werden: In den Berechnungen wird zumeist eine der folgenden drei Grenzen für den Beginn der Erwerbsphase verwendet: 15., 18. oder 20. Lebensjahr. Das Ausscheiden aus dem erwerbsfähigen Alter wird meist mit dem 60., manchmal auch mit dem 65. Lebensjahr angesetzt. Solche Grenzen orientieren sich am jeweiligen, tatsächlich durchschnittlich gegebenen bzw. erwarteten Lebensalter bei Eintritt bzw. (altersbedingtem) Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Hier gehen also auch schon Wertungen (über die Zumutbarkeit von Erwerbstätigkeit) und Erfahrungen über das Erwerbsverhalten ein. Die Definition dieser Quotienten ergibt sich also nicht aus einer „natürlichen“ Altersabgrenzung. Für die Bundesrepublik liegen inzwischen mehrere Modellberechnungen über die Entwicklung solcher Quotienten vor (zumeist begrenzt auf die deutsche Bevölkerung, also unter Ausschaltung von Ausländern). Dabei ist zu beachten, daß die Höhe dieser Quotienten – je nach Altersaufbau der Bevölkerung – sehr *sensitiv auf Veränderungen der altersmäßigen Abgrenzung reagiert*. Dies zeigt sich überaus deutlich z.B. an unterschiedlich definierten Altenquotienten für die deutsche Bevölkerung, bei denen eine „Altersgrenze“ von 65 im Vergleich zu 60 Jahren zugrunde gelegt wird (vgl. hierzu Übersicht 12.1).

Übersicht 12.1: Altenquotient bei unterschiedlicher Länge der Erwerbsfähigkeit 1975-2050 (deutsche Bevölkerung)



Quelle: Eigene Darstellung.

Dieses Beispiel zeigt deutlich, daß der Eindruck vom Ausmaß und Anstieg der künftigen Belastungsänderung recht unterschiedlich ist, sich selbst der Zeitpunkt der stärksten zahlenmäßigen Belastung durch „alte Menschen" verschiebt. So würden bei einer nur 5 Jahre längeren Phase der Erwerbsfähigkeit, die mit dem 18. Lebensjahr beginnt und nicht nur bis zum 60., sondern bis zum 65. Lebensjahr reicht, der Altenquotient bis zum Jahre 2030 nicht auf 65, sondern nur auf 39 ansteigen. Das Maximum des Altenquotienten läge um 2040 bei rd. 43.

Die Kenntnis der quantitativen Relevanz einzelner für die Berechnung wichtiger Faktoren kann aber nicht nur die Beurteilung des Ausmaßes der zukünftigen Belastung mitbestimmen, sondern sie kann auch Anhaltspunkte über die Auswirkungen von Maßnahmen zur Beeinflussung der zahlenmäßigen Belastungsentwicklung vermitteln – wie hier z.B. einer Verlängerung des Arbeitslebens. Ein späteres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben kann von beträchtlicher quantitativer Bedeutung für die mengenmäßige Belastungsentwicklung sein.[4]

Die untere und obere altersmäßige Abgrenzung des erwerbsfähigen Alters ist je nach Altersaufbau der Bevölkerung von quantitativ unterschiedlicher Relevanz. In einer wachsenden Bevölkerung hat eine Variation der unteren Grenze pro Jahr ein größeres Gewicht im Vergleich zu einer Variation der oberen Altersgrenze. Bei schrumpfender Bevölkerung ist dies tendenziell umgekehrt. Allerdings sollte stets der jeweilige konkrete Altersaufbau in seiner Veränderung im Zeitablauf betrachtet werden, da sich in der Realität – und dies zeigen die Verhältnisse in der Bundesrepublik besonders deutlich – die Entwicklung nicht kontinuierlich, sondern in Form wandernder „Problemberge" vollzieht.

Das hohe Maß an Sensitivität der Quotienten im Hinblick auf „Grenzveränderungen" beruht insbesondere darauf, daß sich unterschiedliche Abgrenzungen des relevanten Personenkreises stets im Zähler wie auch im Nenner des Quotienten auswirken. So führt ein früheres Ausscheiden aus dem Erwerbsleben z.B. zu einer Erhöhung der Zahl der Rentner und ceteris paribus einer Minderung der Anzahl von Beitragszahlern in der gesetzlichen Rentenversicherung, auch mit entsprechenden finanziellen Konsequenzen.[5] Inwieweit Aussagen auf der Basis der deutschen Bevölkerung auch für die Wohnbevölkerung insgesamt gelten, hängt entscheidend von den Wanderungsbewegungen, hierbei dem Kreis der in die Freizügigkeit einbezogenen Länder der Europäischen Gemeinschaft und der Art der praktizierten Ausländerpolitik ab.

Solche groben Maßzahlen, wie z.B. der Altenquotient, können allerdings je nach Fragestellung verfeinert bzw. modifiziert werden. Dies wird z.B. deutlich, wenn durch einen solchen Quotienten die *„mengenmäßige Komponente" der künftigen Entwicklung der finanziellen Belastung in der gesetzlichen Rentenver-*

---

4 S. hierzu ausführlicher Schmähl (1980f).

5 Näheres dazu findet sich in Schmähl (1972).

sicherung ermittelt werden soll. Hierfür ist entscheidend das Verhältnis zwischen der Anzahl der Rentenempfänger und der Zahl der Versicherten, d.h. der Beitragszahler. Zähler- und Nennergrößen eines solchen *„Rentnerquotienten"* können sich durch eine Vielzahl von Gründen vom Altenquotienten erheblich unterscheiden (vgl. hierzu Übersicht 12.2).[6]

Gleiches gilt, wenn die Zahl der „Nichterwerbstätigen" ermittelt werden soll, also solcher Personen, die noch nicht, vorübergehend oder dauernd nicht mehr als Erwerbstätige am Produktionsprozeß teilnehmen, aber sich noch im erwerbsfähigen Alter befinden können, wie z.B. Invalide vor Erreichen der Altersgrenze. Es gibt eine Fülle von Gründen, weshalb jemand zu den „Nichterwerbstätigen" gezählt werden kann, so insbesondere Kindheit, Ausbildung, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Invalidität oder Überschreiten einer Altersgrenze, von der ab eine Erwerbstätigkeit gesellschaftlich als nicht mehr zumutbar angesehen wird.[7] Eine solche Abgrenzung von „Nichterwerbstätigen" ist allerdings weiter als die üblicherweise in der Beschäftigungs- und Verteilungsstatistik verwendete Definition. Dort werden z.B. Personen, die vorübergehend wegen Erkrankung als Arbeitskräfte ausfallen, weiterhin zu den Erwerbstätigen gerechnet.

Je nach Fragestellung – auch danach, welcher „Sozialproduktsbegriff" verwendet wird – kann u.a. die Zuordnung von nicht außerhäuslich tätigen Personen (Hausfrauen, -männer) unterschiedlich erfolgen. Darüber hinaus wirft der Begriff der „Nichterwerbstätigen" besondere Zuordnungsprobleme dann auf, wenn nicht – wie hier – auf die Einzelperson, sondern auf den „Nichterwerbstätigen-Haushalt" abgestellt wird, wie dies insbesondere in der Statistik der Einkommensverteilung und -verwendung geschieht.[8]

Gerade bei der Abgrenzung der Nichterwerbstätigen bzw. des für den Rentnerquotienten relevanten Personenkreises wird deutlich, daß es hier nicht nur um die Kennzeichnung eines ausschließlich demographisch, durch den Altersaufbau einer Bevölkerung determinierten Sachverhaltes geht, sondern daß die Höhe der zahlenmäßigen Belastung – als deren Indikator solche Quotienten verwendet

---

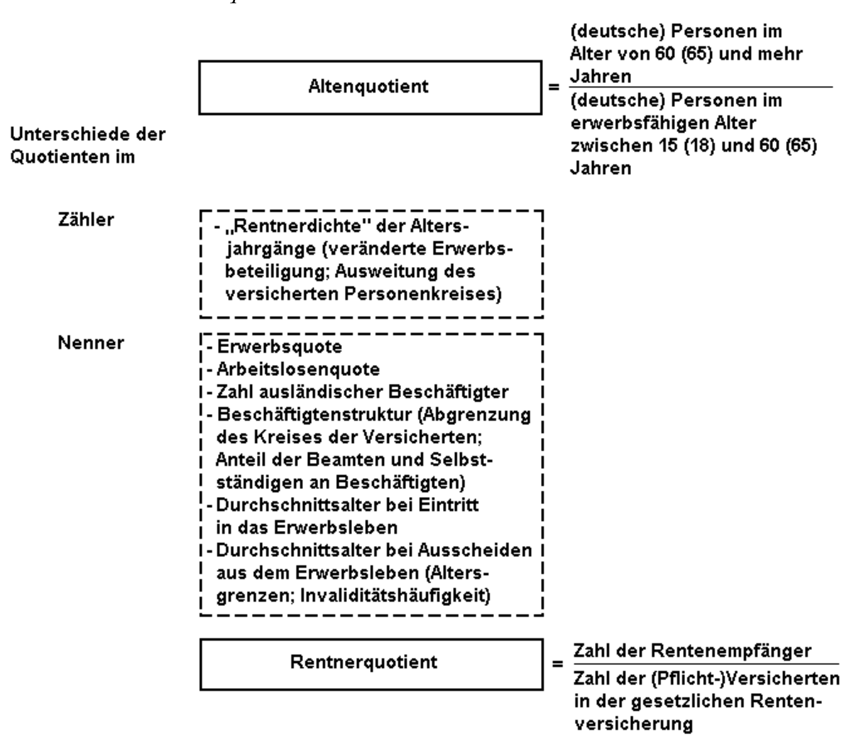
6 Näheres hierzu findet sich in Schmähl (1978c) sowie ders. (1979c) und den dort enthaltenen Literaturhinweisen.

7 Bei der Abgrenzung des jeweils relevanten Personenkreises finden sich allerdings in der wissenschaftlichen Literatur wie in der politischen Diskussion häufig erhebliche Ungenauigkeiten bzw. Vorurteile: Nichterwerbstätige werden manchmal mit Rentnern gleichgesetzt, obgleich z.B. Bezieher einer Berufsunfähigkeitsrente durchaus noch erwerbstätig sein können und es häufig ja auch sind; Rentner werden mit alten Menschen gleichgesetzt, obgleich schon vor Erreichen einer Altersgrenze Renten z.B. auch aus der gesetzlichen Rentenversicherung bezogen werden können, wie z.B. Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten oder Hinterbliebenenrenten von jüngeren Witwen. Renten oder auch Sozialausgaben allgemein dagegen werden z.B. in der Bundesrepublik zu einem beträchtlichen Teil von tatsächlich noch Erwerbstätigen oder von Personen, die im erwerbsfähigen Alter sind, bezogen.

8 S. hierzu ausführlich Klanberg und Schmähl (1980).

werden – zum beträchtlichen Teil auch durch politische Entscheidungen bestimmt wird, wie insbesondere durch Entscheidungen über die Länge der Ausbildungszeit und die Festlegung der Altersgrenze bzw. der Bedingungen der Inanspruchnahme von Altersrenten. Aus diesem Grunde erscheint es mir auch irreführend, den hier als zahlenmäßige Belastung bezeichneten Tatbestand z.B. als „demographische Komponente" der Belastung zu kennzeichnen. Neben demographischen und politischen Faktoren spielen – je nach Art der Quotientendefinition – weitere, insbesondere ökonomische Faktoren eine Rolle, wie u.a. durch die Konjunkturlage beeinflußte Erwerbsquoten, Arbeitslosenquoten oder die Beschäftigtenstruktur.

Übersicht 12.2: Einige Gründe für das Abweichen des Rentnerquotienten vom Altenquotienten



Quelle: Eigene Darstellung.

Denkbar ist zwar, daß sich im Zeitablauf unterschiedlich definierte Quotienten gleichgerichtet, ja vielleicht sogar gleich stark verändern, wenn die Komponenten, die die Unterschiede in der absoluten Höhe der Quotienten determinieren, im Zeitablauf von relativ gleichem Gewicht bleiben. So wird beispielsweise als Indikator für die zahlenmäßigen Belastungsentwicklungen in der gesetzlichen Rentenversicherung häufig anstelle des Rentnerquotienten der Altenquotient verwendet. Daß Indikatoren sich in der Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht unbedingt und stets gleichgerichtet und gleichstark verändern, wird durch Untersuchungen belegt, die kürzlich die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte und der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger vorlegten.[9] Da in der Bundesrepublik allerdings die Zahl der Rentenempfänger immer noch nicht hinreichend genau bekannt ist, zumindest die Versicherungsträger derzeit verläßlich nur über die Zahl der Rentenfälle informiert sind, wurde zur Illustration der unterschiedlichen Entwicklungspfade der beiden zahlenmäßigen Belastungsquotienten hilfsweise ein *Rentenfallquotient* ermittelt. Er ist definiert als

$$\text{Rentenfallquotient} \quad = \quad \frac{\text{Zahl der Rentenfälle}}{\text{Zahl der Pflichtversicherten}}$$

Um die unterschiedliche Entwicklung von Alten- und Rentenfallquotienten deutlich hervortreten zu lassen, wurden die jeweiligen Ausgangswerte[10] des Jahres 1980 = 100 gesetzt und Indexreihen berechnet. Übersicht 12.3 zeigt das Auseinanderentwickeln von Alten- und Rentenfallquotienten, insbesondere im Zeitraum bis 1990: Aus der Veränderung des Altersaufbaus bei gegebener Altersabgrenzung scheint entsprechend der Entwicklung der Altenquotienten eine zahlenmäßige „Entlastung“ für die gesetzliche Rentenversicherung bis gegen Ende der 1980er Jahre zu folgen (bei einer durchschnittlichen Dauer der Erwerbstätigkeit bis zum 65. Lebensjahr würde sich diese Phase bis etwa zur Jahrhundertwende erstrecken). Mit großer Wahrscheinlichkeit wird diese Entwicklung der Altenquotienten aber keine Widerspiegelungen in der für die Rentenausgaben maßgebenden Entwicklung des Rentenfallquotienten finden: Er zeigt (z.B. auf Grund einer gestiegenen Erwerbsbeteiligung von Frauen, der Öffnung der Rentenversicherung für weitere Personenkreise und der damit verbundenen höheren Rentnerdichte pro Altersjahrgang) für diesen Zeitraum sogar eine steigende zahlenmäßige Belastung an. Auch für diesen Quotienten sind Zeitpunkt und Ausmaß der *Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte* von Bedeutung.

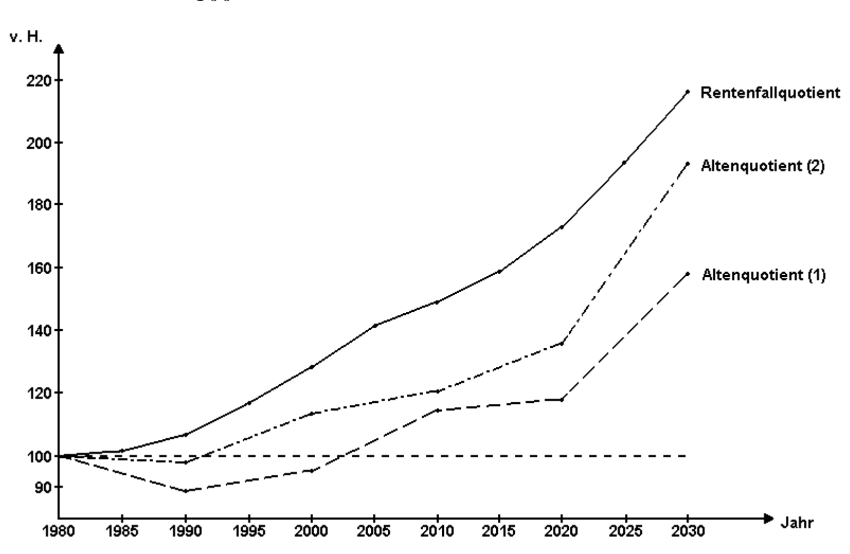
---

9 Ähnliches gilt auch für andere zahlenmäßige Belastungsquotienten, die für die finanzielle Entwicklung in einzelnen Bereichen maßgebend sind. S. Kaltenbach und Orsinger (1979), insbes. S. 8. Zur Auseinandersetzung mit einigen Aspekten dieser Arbeit s. Schmähl (1979c).

10 S. Legende zu Übersicht 12.3.

Allerdings kann von der mengenmäßigen Belastungskomponente nicht ohne weiteres auf die finanzielle Belastung geschlossen werden, da es dabei auf die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben zueinander ankommt, also z.B. die Entwicklung der Rentenansprüche der verschiedenen Rentnerjahrgänge mitentscheidend dafür ist, ob sich mengenmäßige und finanzielle Belastung gleichgerichtet und gleichartig verändern.

Übersicht 12.3: Entwicklung von Altenquotienten und Rentenfallquotient – 1980 = 100



$$\text{Altenquotient (1)}^{a)} = \frac{\text{Personen im Alter von 65 und mehr Jahren}}{\text{Personen im Alter zwischen 15 und 65 Jahren}}$$

$$\text{Altenquotient (2)}^{a)} = \frac{\text{Personen im Alter von 60 und mehr Jahren}}{\text{Personen im Alter zwischen 18 und 60 Jahren}}$$

$$\text{Rentenfallquotient}^{b)} = \frac{\text{Zahl der Versicherten - und Witwenrenten}}{\text{Zahl der Pflichtversicherten}}$$

[a)] Errechnet nach: Bundestags-Drucksache 8/4437, Tab. 12.

[b)] Nach Steeger (1980).

12.2.2 Finanzielle (einkommensmäßige) Belastung

Im Mittelpunkt der wirtschafts- und sozialpolitischen Diskussionen steht zumeist die finanzielle (einkommensmäßige) Belastung, nicht die zahlenmäßige Belastung. Allerdings wird häufig die zahlenmäßige Belastungsentwicklung als Indikator für die Veränderung der finanziellen Belastung herangezogen. Dazu sind allerdings Annahmen über das Ausgabenniveau erforderlich.

Die finanzielle – wie auch die noch zu behandelnde güterwirtschaftliche – Belastung können sowohl als einzel- als auch als gesamtwirtschaftliche Phänomene analysiert werden, für die einzel- bzw. gesamtwirtschaftliche Indikatoren entwickelbar sind. In diesem Beitrag beschränke ich mich auf gesamtwirtschaftliche Größen. Gesamtwirtschaftlich können finanzielle Belastungsquoten dadurch ermittelt werden, daß die als erforderlich angesehenen finanziellen Mittel[11] auf eine für relevant erachtete Größe bezogen werden, aus der diese finanziellen Mittel aufgebracht bzw. getragen werden. Für die Gesamtheit aller (öffentlichen) Sozialausgaben wird zumeist das Bruttosozialprodukt als Bezugsgröße verwendet. Auf diese Weise werden z.B. im Sozialbudget der Bundesregierung Sozialausgabenquoten ermittelt.[12] Es kommen allerdings auch andere Bezugsgrößen in Betracht. So liegt das Volkseinkommen (Nettosozialprodukt zu Faktorkosten) nahe, will man den Aspekt der Belastung der Primäreinkommen betonen.[13] Interessiert jedoch primär der Finanzierungsaspekt, dann bietet sich auch das Nettosozialprodukt zu Marktpreisen an, da Sozialausgaben zum Teil durch indirekte Steuern, finanziert werden, die nicht im Nettosozialprodukt zu Faktorkosten enthalten sind. Die Auswahl der geeigneten Bezugsgrößen zur Definition von Sozialausgabenquoten wird sich also auch hier nach der interessierenden Fragestellung richten. Wie erwähnt sind zur Ermittlung der einkommensmäßigen Belastung neben den mengenmäßigen Strukturquotienten Annahmen über die jeweiligen Ausgabenniveaus erforderlich. Um andeutungsweise darzustellen, wie sich eine auf das Volkseinkommen bezogene Sozialausgabenquote (Sozialausgaben in der Abgrenzung des Sozialbudgets der Bundesregierung) und damit die so definierte einkommensmäßige Belastung entwickeln würden, allein aufgrund der

---

[11] Bei einem reinen Umlageverfahren, in dem ein Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben in jeder Periode erfolgt, entsprechen die erforderlichen Mittel dem jeweiligen Ausgabenvolumen.

[12] So betrug z.B. die als „Sozialleistungsquote" bezeichnete Relation der im Sozialbudget der Bundesregierung ausgewiesenen Sozialausgaben zum Bruttosozialprodukt im Jahre 1974 29,3 v.H., 1979 30,5 v.H. S. Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (1980), Teil B (Sozialbudget 1980), hier insbes. S. 75-79. Eine ausführliche Diskussion der Aussagekraft von Sozialausgabenquoten findet sich in Kapitel 2 in diesem Band. Dort wird auch auf die inzwischen verwendeten gesamtwirtschaftlichen Bezugsgrößen (Bruttoinlands- anstelle von Bruttosozialprodukt usw.) hingewiesen.

[13] S. hierzu auch Neubauer (1980).

aus Modellberechnungen für die Bundesrepublik ermittelten zahlenmäßigen Belastungsquotienten, sei hier auf einige Ergebnisse einer solchen Berechnung hingewiesen. Um den Effekt der Altersstrukturänderungen für die Höhe der Sozialausgabenquote zu ermitteln, wurden die für 1977 im Sozialbudget der Bundesregierung enthaltenen Sozialausgaben zunächst nach sehr groben Zurechnungsschlüsseln auf die dabei interessierenden drei „Generationen“ aufgeteilt,[14] d.h. Kinder/Jugendliche, Personen im erwerbsfähigen Alter und alte Menschen. Für jede der drei „Generationen“ wurden die Ausgaben des Basisjahres auf das durchschnittliche Volkseinkommen (je Person im erwerbsfähigen Alter) gleichfalls des Jahres 1977 bezogen. Diese „generationsspezifischen Ausgabenniveaus“ wurden für die Zukunft konstant gehalten. Fragt man nun, wie sich die Sozialausgabenquote insgesamt bzw. je „Generation“ bei unveränderten Ausgabenniveaus im Zeitablauf ausschließlich auf Grund von Veränderungen der Altersstruktur[15] verändern würde, so erhält man hypothetische Entwicklungspfade von Sozialausgabenquoten (und damit zugleich einkommensmäßige durchschnittliche Belastungssätze), wie sie in Übersicht 12.4 wiedergegeben sind.

Die so definierte Sozialausgabenquote (insgesamt) würde von knapp 40 v.H. im Jahre 1980 bis auf etwa 52 v.H. (2030) steigen. Die Sozialausgabenquote für alte Menschen (Sozialausgaben für alte Menschen bezogen auf das Volkseinkommen) würden in diesem Zeitraum ceteris paribus von 19,5 v.H. auf rd. 35 v.H. ansteigen, entsprechend der Veränderung des Altenquotienten.[16] Der Anteil der Sozialausgaben für alte Menschen am gesamten Sozialbudget erhöhte sich damit von 51 v.H. auf über 67 v.H.

Solche Modellberechnungen – selbst wenn sie, wie im vorliegenden Fall, auf vielfältig diskussions- und korrekturbedürftigen Annahmen beruhen – machen doch deutlich, welche einkommensmäßige Belastung sich ceteris paribus (d.h. insbesondere bei unveränderten Annahmen über das Ausgabenniveau) durch eine reine Fortschreibung mit zahlenmäßigen Belastungsquotienten ergeben. Zugleich werden Strukturveränderungen innerhalb der Sozialausgaben erkennbar, was für die bereichsspezifische finanzielle Belastungsentwicklung, z.B. für das Alterssicherungssystem, von Bedeutung ist und damit gegebenenfalls einen Handlungsbedarf in seinem Ausmaß erkennbar macht.

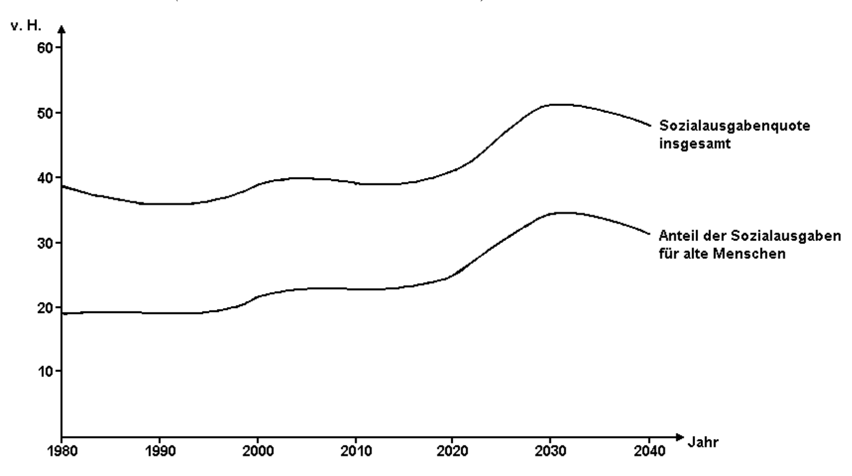
---

[14] Da keine personelle Aufgliederung des Sozialbudgets der Bundesregierung vorliegt, sondern nur eine nach Institutionen und Funktionen, ist eine solche Zuordnung von Sozialausgaben zu Bevölkerungsgruppen nur unzulänglich möglich. S. für einen Versuch, aus den Angaben des Sozialbudgets die Ausgaben für alte Menschen zu isolieren Scheil und Schreyer (1980).

[15] Gemäß Modellvariante a) der Bevölkerungsvorausschätzung des Statistischen Bundesamtes (Nettoreproduktionsrate 1977 = 0,65 für die Zukunft als konstant unterstellt): S. Bundestags-Drucksache 8/680 v. 24.6.1977 (Längerfristige Bevölkerungsentwicklung).

[16] S. hierzu auch Schmähl (1980f).

Übersicht 12.4: Entwicklung von Sozialausgabenquoten 1980-2040
(in v.H. des Volkseinkommens)



Quelle: Eigene Darstellung.

In der sozialpolitischen Diskussion in der Bundesrepublik – wie auch in anderen Ländern – finden die überwiegend auf monetäre Transfers (Renten) beschränkten Berechnungen der Ausgaben für die gesetzliche Rentenversicherung eine besondere Beachtung. Hierfür wird zumeist das sogenannte Rentenniveau – d.h. hier die Relation von durchschnittlichen Rentenausgaben zu durchschnittlichen Bruttolöhnen – konstant gehalten, um die ceteris paribus daraus bei Bevölkerungsstrukturveränderungen resultierende Änderung des erforderlichen Rentenversicherungs-Beitragssatzes zu ermitteln. Der allein mit der Veränderung des Altenquotienten fortgeschriebene Beitragssatz der gesetzlichen Rentenversicherung würde von 18 v.H. auf rd. 32 v.H. des Bruttolohnes im Jahre 2030 steigen.[17]

12.2.3 Güterwirtschaftliche (gütermäßige) Belastung

Durch diese dritte Belastungs-Dimension soll gekennzeichnet werden, in welchem Ausmaß von alten Menschen (Nichterwerbstätigen) Teile des laufenden

---

[17] In solchen Berechnungen wird – was oftmals nicht ohne weiteres expliziert wird – eine Konstanz des steuerfinanzierten Anteils der Rentenausgaben unterstellt, die zumindest bei der jetzt bestehenden Regelung der Berechnung der Bundeszuschüsse in der Bundesrepublik nicht eintreten würde. S. Schmähl (1979c).

Sozialprodukts (Güter) tatsächlich in Anspruch genommen werden. Einkommen und Vermögensbestände stellen demgegenüber nur (potentielle) Ansprüche auf Teile des Sozialprodukts der laufenden Periode dar. Als Indikator zur Messung der güterwirtschaftlichen Belastung liegt nahe, z.B. die Konsumausgaben für alte Menschen bzw. Nichterwerbstätige oder Rentner auf das Bruttosozialprodukt zu beziehen. So wie sich zahlenmäßige und finanzielle (einkommensmäßige) Belastung unterschiedlich entwickeln können, so müssen auch gütermäßige und finanzielle Belastung nicht parallel zueinander verlaufen. Dies mag an einem Beispiel verdeutlicht werden, das im Zusammenhang mit der künftigen Belastungsentwicklung in der Bundesrepublik wenig beachtet wird: Wenn die Rentner als Gesamtgruppe eine positive Sparquote aufweisen – wovon in der Bundesrepublik ausgegangen werden kann –, dann ist die Summe der finanziellen Belastungen durch Rentenzahlungen, die von den Aktiven über Beiträge und Steuer aufzubringen ist, höher als die Summe der von den Rentnern insgesamt in Anspruch genommenen Konsumgüter, d.h. höher als die entsprechenden Sozialproduktsteile, die von den Rentnern für ihre Lebenshaltung verwendet werden[18] (s. dazu auch Übersicht 12.5).

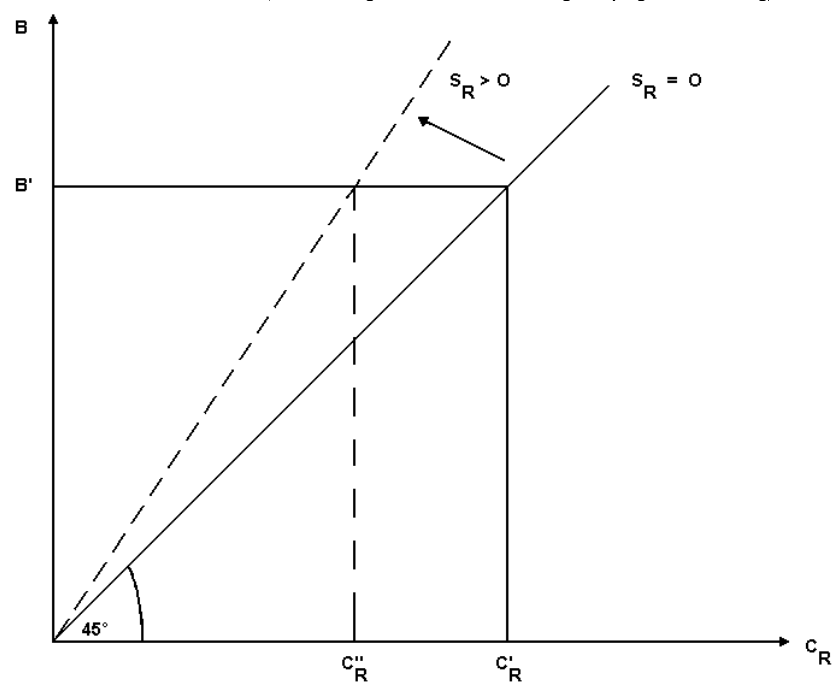
Die empirische Ermittlung der Sparquote von Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen wirft allerdings in der Bundesrepublik einige Probleme auf. Erwähnt sei hier beispielsweise nur die Schwierigkeit der adäquaten Definition der Haushalte von Arbeitnehmern bzw. Selbständigen und der von Nichterwerbstätigen bzw. Rentnern. In den bislang vorliegenden verteilungsstatistischen Angaben wird ein Haushalt in der Regel nach bestimmten Merkmalen des Haushalts*vorstands* einer der (z.B. nach sozio-ökonomischen Merkmalen gebildeten) Haushaltsgruppen zugeordnet. Dies geschieht beispielsweise in Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes über die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe oder auch in der Verteilungsrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW). Da allerdings häufig in Arbeitnehmerhaushalten auch Rentenempfänger leben, wie andererseits in vielen Rentnerhaushalten (also in Haushalten, in denen der Haushaltsvorstand Rentner ist) auch Personen mit Arbeits- oder Vermögenseinkünften leben, ist eine empirische Überprüfung der Differenz zwischen finanzieller und gütermäßiger Belastungsentwicklung durch Nichterwerbstätige unter Berücksichtigung ihrer Sparquote statistisch nicht ein-

---

[18] Zur Vereinfachung sei hier davon ausgegangen, daß die Rentenzahlungen ausschließlich von den Aktiven finanziert werden und nicht auch durch die Rentner, z.B. über deren Beteiligung an der Finanzierung der Bundeszuschüsse (insbesondere durch indirekte Steuern). Für beide Bevölkerungsgruppen gelte zudem ein gleiches Konsumgüterpreisniveau. In der Literatur wird oftmals explizit oder implizit eine Sparquote der Rentenempfänger von Null unterstellt. Somit werden Renten und Konsumausgaben der Rentner gleichgesetzt. Allerdings wird in makroökonomischen Multiplikator-Analysen i.d.R. von einer geringeren marginalen Konsumneigung der Rentenempfänger im Vergleich zu den Beitragszahlern ausgegangen. S. dazu beispielsweise Johnson (1971).

fach.[19] So lebten beispielsweise 1973 rd. 16 v.H. aller Nichterwerbstätigen-Haushalte in der Bundesrepublik (abgegrenzt nach der sozialen Stellung des Haushaltsvorstands, also nach *dessen* überwiegender Einkunftsart) überwiegend von Einkünften aus unselbständiger Arbeit oder von Einkünften aus Unternehmertätigkeit und Vermögen.[20] Es existierten auch Haushalte, bei denen der Haushaltsvorstand erwerbstätig war und dennoch die Haupteinkunftsquelle aus Renten und Pensionen stammte.[21]

Übersicht 12.5: Finanzielle und gütermäßige Belastung durch ökonomisch Inaktive (verteilungs- und verwendungsmäßige Belastung)



B = Abgaben zur Finanzierung von Ausgaben an ökonomisch Inaktive;

S_R = Entsparen der Inaktiven; C_R = Konsum der Inaktiven

Quelle: Eigene Darstellung.

---

[19] S. hierzu Schmähl (1978d), insbes. S. 186-214, sowie ders. (1978e).

[20] Transfer-Enquête-Kommission (1979: 73 f.).

[21] S. ausführlich zu diesem Problemkomplex Klanberg und Schmähl (1980).

Falls im Zeitablauf die Sparquote der Rentner steigt, dann würde der Anstieg der finanziellen Belastung bei sich erhöhendem Altenquotienten und konstantem (durchschnittlichen) Ausgabenniveau höher sein als der Anstieg der gütermäßigen Belastung. D.h. also, die Steigerung der Inanspruchnahme von Sozialproduktsteilen der laufenden Periode durch die Rentner wäre geringer als der Zuwachs an Einkommensteilen, die den Rentnern zufließen und von den Aktiven durch Abgaben finanziert werden.

Hier wird deutlich, daß die Belastung, wie sie sich in der Verteilungsrechnung niederschlägt, von der Veränderung der Einkommensverwendungsrelationen und der gütermäßigen Belastung abweichen kann. Darüber hinaus können Divergenzen zwischen der nominalen und realen Belastung auftreten durch eine unterschiedliche „Inflationsanfälligkeit" von Nichterwerbstätigen im Vergleich zu Erwerbstätigen.[22] Gerade im Zusammenhang mit Vermögensauflösungen durch alte Menschen ist besonders wichtig, den verwendungs- und den verteilungsorientierten Belastungsbegriff deutlich zu unterscheiden: Wenn der Anteil alter Menschen an der Gesamtbevölkerung bzw. in Relation zu den Erwerbstätigen steigt, für die alten Menschen aber pro Kopf die (monetäre) Nachfragemöglichkeit das ihnen (z.B. in Form von Renten) zufließende Einkommen übersteigt, so müssen die Erwerbstätigen – deren Anzahl ja gesunken ist – quotal mehr sparen, sollen nicht ceteris paribus inflationäre Prozesse ausgelöst werden. Gerade im Zusammenhang mit Vorstellungen darüber, künftige finanzielle Belastungserhöhungen durch „vorheriges Ansparen" zu mindern, ist dieser Aspekt, der sich in den unterschiedlichen Belastungsdimensionen niederschlägt, von großer Bedeutung.[23] Auch in diesem Vorgang läßt sich erkennen, daß z.B. Altersstrukturänderungen nicht nur monetäre Verteilungsfragen und -entscheidungen, z.B. zwischen Erwerbstätigen und Nichterwerbstätigen (sowie innerhalb dieser „Generationen") berühren, sondern auch die Aufteilung des Sozialprodukts z.B. für Konsum- und Investitionszwecke bzw. private und öffentliche Verwendung sowie die Verwendung für oder durch Erwerbstätige und Nichterwerbstätige. In Übersicht 12.6 sind anhand der Belastung für alte Menschen bzw. Rentner zusammenfassend nochmals einige der Aspekte dargestellt, die in den vorangegangenen Ausführungen zu den drei unterschiedenen Dimensionen der Belastung behandelt wurden.

---

[22] S. hierzu ausführlich Schmähl (1977a), Kap. IV. Dort werden Auswirkungen der Inflation auf die Realeinkommenssituation von Rentnern im Vergleich zu Lohnempfängern behandelt.

[23] S. ausführlich dazu Schmähl (1980a); SIEHE KAPITEL 11 IN DIESEM BAND.

Übersicht 12.6: Dimensionen der gesamtwirtschaftlichen Belastung durch alte Menschen bzw. Rentner

Belastungs-dimension	Belastungs-Indikator		zusätzlich zu berücksichtigen
	für die Alterssicherung insgesamt	für die gesetzliche Rentenversicherung	
zahlen-(mengen-)mäßig	Altenquotient $= \frac{\text{Zahl alter Menschen}}{\text{Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter}}$	Rentnerquotient $= \frac{\text{Zahl der Rentenbezieher}}{\text{Zahl der Beitragszahler}}$	
finanziell (einkommensmäßig)	Quote der Sozialausgaben für alte Menschen $= \frac{\text{Geld- und Sachleistungen an alte Menschen}}{\text{Volkseinkommen}}$	Rentenquote $= \frac{\text{Rentenausgaben}}{\text{Volkseinkommen oder (beitragspflichtige) Lohnsumme}}$	Ausgabenniveau
güterwirtschaftlich (gütermäßig)	„Konsumausgabenquote“ der alten Menschen $= \frac{\text{Konsum alter Menschen + Sachleistungen für alte Menschen*}}{\text{Bruttosozialprodukt}}$	„Konsumausgabenquote“ der Rentner	Konsumquote

Quelle: Eigene Darstellung. * Evtl. zuzügl. der Investitionsausgaben für Einrichtungen für alte Menschen.

12.3 Das laufende Sozialprodukt als Quelle zur Deckung güter- und einkommensmäßiger (finanzieller) Belastungen durch Nichterwerbstätige – einige dogmenhistorische Anmerkungen

12.3.1 Eine güterwirtschaftlich unumstrittene, einkommensmäßig umstrittene Aussage

Unter Ökonomen dürfte unumstritten und auch für jeden Nichtökonomen unmittelbar einsichtig sein, daß *güterwirtschaftlich* der Konsum „Nichterwerbstätiger“ – also solcher Personen, die nicht am Produktionsprozeß der laufenden Periode beteiligt sind – gleichfalls (wie auch der der Erwerbstätigen) aus dem Sozialprodukt der jeweiligen Periode gedeckt werden muß, sofern kein Importüberschuß, also kein negativer Außenbeitrag vorliegt.[24]

Diese Erkenntnis findet sich seit mindestens 200 Jahren in der ökonomischen Literatur. So sei beispielsweise auf die ersten Sätze hingewiesen, mit denen Adam Smith „Eine Untersuchung über Natur und Wesen des Volkswohlstandes“ einleitet.[25] Erwähnt seien gleichfalls Ausführungen von John Stuart Mill im Zusammenhang mit seiner Behandlung des „Sparfond“, aus dem auch der Konsum der nicht an der Produktion Beteiligten zu bestreiten ist.[26]

Nichtmehr unumstritten ist dagegen die Aussage, nur das laufende Sozialprodukt diene zur Bewältigung der Belastung durch Nichterwerbstätige, wenn

---

[24] Von Lagerauflösungen kann abstrahiert werden, da es sich gesamtwirtschaftlich hierbei nur um einen relativ kurzzeitigen Effekt handeln kann, der zudem in seinem quantitativen Ausmaß abhängig ist von der verwendeten Periodenlänge. Auch auf den eher theoretisch interessanten Fall des Abbaus des Kapitalbestandes, indem nicht einmal mehr die Re-Investitionen getätigt werden, der also wie ein Lagerabbau wirkt, gehe ich nicht ein. Im folgenden wird der Argumentation als Ergebnis des Produktionsprozesses das üblicherweise nach den Konventionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelte Sozialprodukt zugrunde gelegt. Der Sozialproduktsbegriff wird hier nicht problematisiert.

[25] „Die jährliche Arbeit eines Volkes ist der Fonds, der es ursprünglich mit allen Lebensbedarfs- und Genußgütern versorgt, die es jährlich konsumiert, und die immer aus dem unmittelbaren Erzeugnis dieser Arbeit oder aus dem bestehen, was für dieses Erzeugnis von anderen Völkern gekauft wird. Je nach dem Verhältnis, in dem dieses Erzeugnis oder das, was damit gekauft wird, zur Zahl derjenigen steht, welche es konsumieren sollen, wird daher auch das Volk mit allen Lebensbedarfs- und Genußgütern, die es braucht, besser oder schlechter versorgt sein.“ Smith (1923). Auch wenn darin nicht explizit auf die im oben beschriebenen Sinne Nichterwerbstätigen Bezug genommen wird, so ist der Tatbestand dennoch deutlich angesprochen.

[26] Mill definiert zunächst den „Sparfond“ als „ [...] Überschuß des Arbeitsertrages, der bleibt, nachdem die notwendigen Lebensbedürfnisse aller der überhaupt bei der Produktion Beteiligten befriedigt worden sind [...]“. Er fährt dann fort: „Dieser Überschuß ist der Fond, aus dem die Genüsse der Produzenten, soweit sie von den notwendigen Lebensbedürfnissen unterschieden werden, versorgt werden. Es ist der Fond, *aus dem alle unterhalten werden, die nicht selbst bei der Produktion beschäftigt sind*, aus dem alles gewonnen wird, was das Kapital vermehrt.“ Mill (1924: 246 f.) (Hervorhebung von mir, W.Sch.).

sie auf *monetäre Phänomene* – also die finanzielle Belastung – bezogen wird. Nach wie vor herrschen unterschiedliche Auffassungen darüber, ob monetäre Transferzahlungen der Gebietskörperschaften, insbesondere aber der Sozialversicherungsträger, an Nichterwerbstätige gleichfalls voll aus dem jeweiligen laufenden Sozialprodukt zu erbringen sind:[27] Ist nicht durch zunächst erfolgende Vermögensansammlung und spätere Vermögensauflösung eine zeitliche Andersverteilung von Belastungen, die durch Nichterwerbstätige entstehen, möglich? Können nicht gar Verminderungen der Belastung durch Vermögensansammlung und damit einhergehender Kapitalbildung erreicht werden? Fragen dieser Art spielten bereits bei Einführung der Sozialversicherung in Deutschland eine Rolle und sind seitdem immer wieder in der wissenschaftlichen Literatur wie auch in politischen Auseinandersetzungen aufgeworfen worden.[28] Besondere Beachtung fanden diese Fragen in verschiedenen Phasen der Entwicklung der deutschen Rentenversicherung immer dann, wenn über die Gestaltung des Finanzierungsverfahrens der Rentenversicherung diskutiert wurde. Dem Umlageverfahren – bei dem im Prinzip die laufenden Einnahmen zur Deckung der in dieser Periode anfallenden Ausgaben gerade ausreichen sollen, abgesehen von Rücklagen für Liquiditätszwecke und einer konjunkturellen Schwankungsreserve zum Ausgleich einer konjunkturell bedingten Auseinanderentwicklung von Einnahmen und Ausgaben im Konjunkturzyklus – werden dabei Finanzierungsverfahren gegenübergestellt, bei denen entweder die gesamten Rentenanwartschaften oder zumindest die laufenden Rentenzahlungen durch (vorher anzusammelnde) Vermögensbestände gedeckt sein sollen (verschiedene Formen kapitalmäßig „fundierter“ Finanzierungsverfahren, Anwartschaftsdeckungs- und Kapitaldeckungsverfahren).

Derzeit wird dieser Fragenkreis – wie bereits einleitend erwähnt – vor allem im wissenschaftlichen Schrifttum der Vereinigten Staaten behandelt. Er steht in engem Zusammenhang mit der These der ersparnismindernden Wirkung der Sozialversicherung.[29] In einer Reihe von Veröffentlichungen wurde in jüngster Zeit eine Veränderung des Finanzierungsverfahrens der Alterssicherung befürwortet: Das Umlageverfahren solle zu Gunsten von Verfahren mit offen ausgewiesener Vermögensansammlung – sei dies nun im Rahmen der Sozialversicherung oder der privaten Lebensversicherung bzw. durch andere Formen der Ersparnisbildung – quantitativ reduziert werden.[30] Angesichts des aus demographi-

---

[27] Zur Vereinfachung berücksichtige ich hier ausschließlich Transferzahlungen.

[28] S. ausführlich zu diesem Fragenkreis Schmähl (1974a), Kap. II und III sowie ders. (1980a) mit weiteren dogmengeschichtlichen Hinweisen; SIEHE KAPITEL 11 IN DIESEM BAND.

[29] S. z.B. Feldstein (1966).

[30] So z.B. Feldstein (o.J.). Kapitalmarkt- und wachstumspolitische Argumente werden dabei ebenso zur Begründung angeführt wie vermögenspolitische Überlegungen, zumal von vielen Autoren negative Auswirkungen der Sozialversicherung auf die private und gesamtwirtschaftliche Ersparnis-

schen Modellberechnungen ableitbaren neuen „Rentnerberges“ dürfte sich die Diskussion hierüber auch in der Bundesrepublik wieder beleben.[31]

Im folgenden geht es jedoch nicht um die inhaltliche Diskussion alternativer Finanzierungsverfahren zur Bewältigung von Belastungserhöhungen. Vielmehr soll die Aufmerksamkeit auf folgendes gelenkt werden:

Im Zusammenhang mit den oben angeschnittenen Fragen wird immer wieder im deutschsprachigen Schrifttum auf den im Titel dieses Beitrags zitierten Satz Bezug genommen. Er dient häufig zur Begründung eines Umlageverfahrens, ist jedoch im Prinzip auch – güterwirtschaftlich interpretiert – für andere Finanzierungsverfahren gleichermaßen gültig.

Dieser Satz wird dem Inhalt und der Formulierung nach i.d.R. Gerhard Mackenroth zugeschrieben. Diese Aussage besitzt jedoch in der Literatur „Vorläufer“. Mit diesem Hinweis soll zugleich auch auf Lücken der Literaturrezeption in der Nachkriegszeit aufmerksam gemacht werden.

12.3.2 Quellen der sogenannten „Mackenroth-These“

Auf der Sondertagung des Vereins für Socialpolitik des Jahres 1952 hielt der damals in Kiel lehrende Ökonom, Soziologe und Bevölkerungswissenschaftler Gerhard Mackenroth einen stark beachteten Vortrag über „Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan“.[32] Dieser Vortrag – der in vielen Passagen, so z.B. im Hinblick auf die Intransparenz des sozialen Sicherungssystems, auch heute noch durchaus aktuell und lesenswert ist – fand nicht nur wissenschaftlich Aufmerksamkeit. Dort geäußerte Gedanken waren u.a. von Bedeutung für die Arbeiten der SPD an einem Sozialplan Anfang der 1950er Jahre.[33] In dieser Zeit wurde von verschiedenen Seiten eine umfassende – mehrere Sozial-

---

bildung unterstellt werden. Zugleich wird auch aus intertemporalen Verteilungsgesichtspunkten eine solche Umstrukturierung des Finanzierungssystems befürwortet (zukünftige Generationen sollen durch jetzt vorzunehmende Vermögensansammlung nicht die volle „Mehrbelastung“ zu tragen haben). Ein Überblick zum hier angesprochenen Fragenkreis mit ausführlichen Literaturhinweisen (einschließlich einer Darstellung und Kritik der These der ersparnismindernden Wirkung einer auf dem Umlageverfahren basierenden Rentenversicherung) findet sich bei Schmähl (1980a); SIEHE KAPITEL 11 IN DIESEM BAND.

[31] In diesem Zusammenhang sei nochmals auf das bereits eingangs erwähnte Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (1980) hingewiesen. DIE DISKUSSION ÜBER EINEN ZUMINDEST PARTIELLEN UMSTIEG IM FINANZIERUNGSVERFAHREN WURDE INSBES. AB DEN 1990ER JAHREN IMMER INTENSIVER (SIEHE DAZU AUCH KAPITEL 13 IN DIESEM BAND) UND FÜHRTE NACH DER JAHRHUNDERTWENDE ZU POLITISCHEN ENTSCHEIDUNGEN, DIE DAS ANSTREBTEN; SIEHE AUCH KAPITEL 18 IN DIESEM BAND.

[32] S. Mackenroth (1952: 39-76).

[33] S. dazu Herder-Dorneich (1978: 34).

ausgabenbereiche einbeziehende – Sozialreform für notwendig gehalten. Auch im Wahlkampf von 1953 spielte das Vorhaben einer Sozialreform eine Rolle und wurde vom damaligen Bundeskanzler Adenauer in seiner Regierungserklärung vom 20.10.1953 angekündigt.[34] Aus umfassend angelegten Sozialreformplänen wurde die sich auf den Bereich der Rentenversicherung beschränkende Rentenreform von 1957.[35] In seinem Vortrag – dem einige Arbeiten zu den darin angeschnittenen Problemkomplexen folgten[36] – ging Mackenroth auch auf die eingangs skizzierte Fragestellung ein. So wies er u.a. auf folgendes hin: „Heute gibt es keine volkswirtschaftlich ‚neutrale' Sozialpolitik mehr. Darum ist heute die allseitige Abstimmung und Verzahnung der Sozialpolitik mit dem volkswirtschaftlichen Kreislauf und mit dem ganzen Gesellschaftsaufbau dringend notwendig."[37] Wenige Sätze später folgt dann die (auf monetäre Größen, d.h. die einkommensmäßige finanzielle Belastung bezogene) Aussage:

> „Nun gilt der einfache und klare Satz, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß."[38]

Diese Aussage Mackenroths ist seitdem besonders häufig zitiert worden. Mackenroth wurde dabei oftmals entweder als Urheber dieses Gedankens bezeichnet, zumindest aber als derjenige, der als erster diesen Sachverhalt so deutlich und prägnant formulierte. Vielfach wurde von der „Mackenroth-Formel" oder „Mackenroth-These" gesprochen.

Dies sei an einigen – meist neueren Veröffentlichungen entnommenen – Beispielen verdeutlicht:

So schreibt beispielsweise Robert Holzmann im Hinblick auf die „Fiktion" von Anwartschaftsdeckungs- bzw. Kapitaldeckungsverfahren in einem allgemeinen System der Rentenversicherung: „Diese Fiktion wurde erst 1952, sehr wort-

---

34 S. Adenauer (1979: 81).

35 S. dazu insbes. Hockerts (1978) sowie die dort abgedruckten Diskussionsbeiträge. S. vor allem auch Hockerts (1977).

36 Mackenroth hatte zur vorbereitenden Bestandsaufnahme für eine Sozialreform durch seine Forschungsgruppe „Sozialleistungen" am Kieler Soziologischen Seminar mehrere Untersuchungen durchführen lassen, so insbesondere zur Verflechtung von Sozialleistungen – die in Kiel seinerzeit durchgeführte Stichprobe „B" wurde methodisches Vorbild für die sog. L-Enquête des Statistischen Bundesamtes zur Kumulation von Sozialleistungen, der letzten umfassenden amtlichen Untersuchung dieses Fragenkreises in der Bundesrepublik – und zur Einbettung der Einrichtung der sozialen Sicherung in den Wirtschaftskreislauf. S. Mackenroth (1954) sowie Hensen (1950 und 1955). Hensen war später im Generalsekretariat für die Sozialreform im Bundesministerium für Arbeit tätig und zuletzt Leiter der Unterabteilung „Mathematische und finanzielle Fragen der Sozialpolitik, Sozialbudget" im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung.

37 Mackenroth (1952: 266).

38 Ebd., im Original z.T. Hervorhebungen.

gewaltig, von Gerhard Mackenroth in seinem berühmt gewordenen Vortrag vor dem Verein für Sozialpolitik eindringlich dargelegt."[39] Ähnlich Thomas Ruf: „Es ist die Mackenrothsche These, daß aller Sozialaufwand immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden muß."[40] Bert Rürup: „Aus diesem 1952 von Mackenroth formulierten ökonomischen Grundprinzip, einem Axiom der Sozialpolitik [...]"[41] sowie „Aus diesem als Mackenrothscher Satz bezeichneten Axiom der Sozialpolitik folgt [...]".[42] „Dieser ökonomische Grundtatbestand wurde *schon* Anfang der fünfziger Jahre v. G. Mackenroth [...] zum Ausdruck gebracht."[43] Auch Heinz Lampert bezieht sich in einer neueren Arbeit mehrfach auf die „Mackenroth-These".[44] Heinz Franke betont: „Der Gedanke des Generationenvertrages basiert auf der Erkenntnis Mackenroths, daß die Sozialleistungen [...] (Mackenroth-These)."[45] Dieter Schäfer hob hervor: „Mackenroth hat [...] mit einer bis damals unerhörten Klarheit und Entschiedenheit betont [...]"[46]

Daß der erwähnte Zusammenhang mit dem Namen Mackenroth offenbar in der deutschen Diskussion fest verbunden ist, zeigte deutlich auch die Diskussion im Zusammenhang mit einer 1980 durchgeführten Veranstaltung der List-Gesellschaft, bei der von vielen Referenten und Diskutanten immer wieder von der „Mackenroth-These" gesprochen wurde.[47]

Angesichts dieser „Popularität" der betreffenden Aussage ist es nicht uninteressant, darauf hinzuweisen, daß sich die Aussage bereits mehr als 10 Jahre, bevor sie Mackenroth verwendete, in der deutschsprachigen Literatur findet, und zwar – dies scheint mir bemerkenswert – in weitgehender Übereinstimmung mit der von Mackenroth gewählten Formulierung.[48]

---

39 Holzmann (1979: 22).
40 Ruf (1979: 338).
41 Rürup (1979a: 22). In gleicher Weise auch ders. (1979b: 354).
42 Rürup (1979c).
43 Weise (1979: 399), Fußnote 6.
44 Lampert (1980a: 16 ff.).
45 Franke (1980: 11).
46 Schäfer (1966: 143).
47 Besters (1980).
48 Darauf habe ich erstmals in einer 1971 abgeschlossenen, aber erst 1974 veröffentlichten Arbeit hingewiesen: Schmähl (1974a: 111). Daß der Tatbestand als solcher weitaus länger bekannt ist, wurde ja eingangs bereits dargelegt. Auch Helmut Meinhold erwähnt, daß „das Problem schon lange bekannt war, jedoch hat es Mackenroth besonders prägnant ausgesprochen", Meinhold (1978: 11). Hartmut Hensen äußert sich gleichfalls in diesem Sinne: „Mit der nüchternen Aussage, daß der Sozialaufwand einer Periode nur aus dem Sozialprodukt der laufenden Periode bestritten werden kann, wird keineswegs ein neuer Zusammenhang aufgedeckt. Was den Sachverhalt anlangt, so gilt nicht erst seit heute, daß nur verbraucht werden kann, was vorhanden ist [...]". Hensen (1955: 10).

So schrieb Theodor Bühler in seinem Werk „Deutsche Sozialwirtschaft", deren 1. Auflage 1940 erschien:

> „Die Versorgung der alten und arbeitsunfähigen Volksgenossen läuft volkswirtschaftlich auf eine ganz klare und einfache Formel hinaus: Alles, was die Alten und Arbeitsunfähigen verbrauchen, muß aus dem laufenden Produktionsertrag der Schaffenden abgezweigt werden [...]".[49]

Bühlers Argumentation ist – wie die von Mackenroth – auf kreislaufmäßige Zusammenhänge ausgerichtet. Bühler war seinerzeit wissenschaftlicher Generalreferent im Arbeitswissenschaftlichen Institut der Deutschen Arbeitsfront. In den Vorbemerkungen zur 1. Auflage seines Buches weist er auf Arbeiten dieses Instituts hin: „Wesentliche Teile beruhen auf der Arbeit, die seit dem Sommer 1935 im Arbeitswissenschaftlichen Institut durchgeführt worden sind."

So findet sich die hier interessierende Aussage auch in einem – „Volkswirtschaftliche Grundprobleme der Altersversorgung" überschriebenen – Beitrag im Jahrbuch 1939 dieses Instituts:

> „Die Versorgung der alten und arbeitsunfähigen Volksgenossen läuft volkswirtschaftlich auf eine ganz klare und einfache Formel hinaus: Alles, was die Alten und Arbeitsunfähigen verbrauchen, muß aus dem laufenden Produktionsertrag der Schaffenden abgezweigt werden, sofern es nicht aus den Vorräten entnommen werden kann."[50]

Ob dies von Bühler selbst geschrieben wurde oder von einem anderen Mitarbeiter des Instituts, läßt sich für einen Außenstehenden nicht klären, da dieser Beitrag – wie die meisten Arbeiten des Arbeitswissenschaftlichen Instituts – ohne Verfasserangabe erschienen ist.[51]

Mit diesen Hinweisen auf frühere Formulierungen der häufig Mackenroth zugeschriebenen Aussage soll nicht die Bedeutung der Tatsache gemindert werden, daß es Mackenroth gelungen ist, nach Kriegsende die Aufmerksamkeit auf diese Fragen zu lenken, damit auch auf die Notwendigkeit einer engen Verbindung von Wirtschafts- und Sozialpolitik sowie einer über die einzelnen Instituti-

---

[49] Bühler (1940: 150 f.).

[50] O.V. (1939: 309 f.).

[51] Inzwischen scheint klar zu sein, dass Hans Peter, der ab 1942 als apl. Prof. und ab 1947 als ord. Prof. an der Universität Tübingen lehrte, als Leiter des Volkswirtschaftlichen Referats des Arbeitswissenschaftlichen Instituts der Deutschen Arbeitsfront (was er von 1940 bis 1945 war) an der Ausarbeitung beteiligt war. Peter war ein ausgewiesener Kreislauftheoretiker. Siehe dazu Schmähl (2005a: 391 f.).

onen hinausreichenden Betrachtung.[52] Für das Wirksamwerden von Erkenntnissen sind ein entsprechendes Problembewußtsein und eine damit verbundene Aufnahmebereitschaft erforderlich.

Dennoch dürfte das Aufzeigen früherer Fundstellen nicht überflüssig sein, nicht zuletzt deshalb, da im Rahmen der Geschichte der Sozialpolitik der Zeitraum 1933 bis 1945 häufig ausgeklammert bleibt. Wird die Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft in Deutschland jedoch behandelt, so beschränken sich Darstellungen zumeist auf die Jahre 1933 bis 1939.[53] Mir scheint es an der Zeit zu sein – so wie dies auch für die Wirtschaftspolitik neuerdings intensiver geschieht –, diese Phase im Hinblick auf sozialpolitisch relevante Fragen wissenschaftlich stärker als bisher zu bearbeiten, auch wenn sich für die praktische Sozialpolitik – rückblickend betrachtet – eine langfristig vergleichsweise große Konstanz der sozialpolitischen Entwicklung und ihrer Institutionen zeigt.

12.4 Belastung durch „Sozialausgaben“ bzw. Nichterwerbstätige als Problem der Querschnitts- und der Längsschnittsanalyse – sowie deren politische Bedeutung

Die oben behandelte Aussage bleibt – da sie grundlegende Zusammenhänge kennzeichnet – stets für wirtschafts- und sozialpolitische Überlegungen von Bedeutung. Durch sie wird der Blick gelenkt auf makroökonomische Zusammenhänge, die angesichts der vielfältigen – zudem mannigfach miteinander verzahnten – institutionellen Regelungen, der oftmals ressort- oder institutionenspezifischen Interessenlagen und Diskussionen nicht immer deutlich erkennbar sind und somit leicht aus dem Blick geraten. Die Zusammenschau der Zahlungsströme, die Entwicklung ihres Volumens – nicht zuletzt angesichts der Altersstrukturveränderungen – ist eine der wichtigen Aufgaben einer zieladäquaten Gestaltung sozialer Sicherungsmaßnahmen. Die von Mackenroth Anfang der 1950er Jahre betonte „Einheit des Sozialbudgets“ ist ein nach wie vor bedeutsamer Aspekt. Hierbei wird die Betrachtung auf den Zusammenhang in einer Periode (in

[52] Es ist allerdings bezeichnend für die Zeit nach dem 2. Weltkrieg, dass auf Arbeiten aus der Periode des Nationalsozialismus nicht hingewiesen wurde, insbes. auch von denen nicht, die z.B. selbst Mitglied der NSDAP waren, wie auch Mackenroth; siehe ebd.: 392.

[53] So z.B. auch in der Arbeit von Lampert (1980b). Da es Lampert auf das „Verhältnis zwischen den gesellschafts- bzw. wirtschaftspolitischen Systemen und dem System der Sozialpolitik“ ankam (S. 149), wird ein Ausklammern der Kriegsjahre verständlich, „[...] weil Kriege nicht nur die Weiterentwicklung der Sozialpolitik verhindern, sondern auch gesellschafts- und wirtschaftssystemspezifische Ausprägungen der Sozialpolitik auftreten oder überdecken können“ (S. 150).

der Regel ein Jahr) gelenkt. Auch die in dem oben zitierten Satz enthaltene Aussage legt eine *Querschnittsbetrachtung* nahe.

Allerdings sind mit diesem Sachverhalt zugleich mannigfache intertemporale Fragestellungen verbunden. Dies scheint mir jedoch oftmals nicht hinreichend beachtet zu werden, wenn auf die obigen Zusammenhänge Bezug genommen wird. Besonders deutlich wird die Notwendigkeit einer über die Ein-Perioden-Betrachtung hinausgehenden Analyse im Zusammenhang mit der Altersvorsorge und Alterssicherung.

Anspruchserwerb bzw. Anspruchszuerkennung und Anspruchserfüllung vollziehen sich im Zeitablauf und liegen zudem häufig zeitlich weit auseinander. Das Erwerben bzw. die durch Leistungsrechtsänderungen erfolgende Zuteilung von Rentenversicherungsansprüchen (und -anwartschaften) bedeuten das Entstehen von Ansprüchen auf *künftige* Sozialproduktsteile, wie dies auch durch sonstige Vermögensbildung geschieht. Es handelt sich folglich zugleich um eine intertemporale Fragestellung, die in Ergänzung zu der oben beschriebenen Querschnittsanalyse eine *Längsschnittsbetrachtung* erfordert.[54]

Auch wenn Rentenversicherungsansprüche durch vielfältige Mechanismen – nicht zuletzt durch politische Entscheidungen – in ihrer nominalen und/oder realen Höhe verändert werden können, sind die Konsequenzen der Zuerkennung und des Erwerbs von Ansprüchen für spätere Perioden bereits heute bei Entscheidungen mit zu berücksichtigen. Dies bezieht sich nicht nur auf Konsequenzen, die aus der sich wandelnden Altersstruktur folgen, sondern ist z.B. auch im Zusammenhang mit der geplanten Neuregelung der sozialen Sicherung von Frauen zu beachten. Die Notwendigkeit einer Analyse von Auswirkungen beabsichtigter Maßnahmen in ihrer zeitlichen Dimension wird u.a. dann offenkundig, wenn z.B. die Zuerkennung neuer Rentenansprüche an Frauen zunächst „kostenfrei" ist, d.h. erst in späteren Jahren zu Ausgaben und damit zu einem Finanzbedarf im Umlageverfahren führt.[55]

Zeitliche Aspekte sind zudem dann von besonderer Bedeutung, wenn Systemumstellungen erfolgen, verbunden mit Leistungsniveauänderungen, da mit ihnen in der Regel – zum Teil mehrere Jahrzehnte umfassende – Übergangsprobleme verbunden sind, bis die Jahrgänge, die noch das „alte" Niveau von Ansprüchen oder eine andere Anspruchsstruktur besaßen, aus dem jeweiligen Rentenbestand ausgeschieden sind.[56]

Die sich auf eine Periode beziehende Querschnittsanalyse ist also durch längsschnittsorientierte Betrachtungen zu ergänzen. Auf einzelne Perioden bezo-

---

[54] S. zu diesen beiden Betrachtungsweisen Schmähl (1980c), insbes. aber auch ders. (1981b: 225-330).
[55] S. dazu Schmähl (1980g).
[56] S. ausführlich dazu Schmähl (1974a).

gene kreislauforientierte Überlegungen sollten folglich u.a. nicht vergessen lassen, daß mit dem Erwerb von Ansprüchen auch Erwartungen hinsichtlich künftiger Leistungen verbunden sind. Diese können z.B. das Spar- oder auch Arbeitsangebotsverhalten der betroffenen Wirtschaftssubjekte während der Erwerbstätigkeitsphase beeinflussen.

Neben makroökonomischen Kreislaufzusammenhängen der statischen Analyse sind somit gleichfalls u.a. die „Vorbelastungen“ durch frühere Entscheidungen zu beachten, auch wenn der Gesetzgeber hier verändernd eingreifen kann. Allerdings bestehen politische und juristische Grenzen zur Veränderung von Sozialleistungen. Die Begriffe „Besitzstand“ und „Vertrauensschutz“ sind dabei für Grenzen der Eingriffsmöglichkeiten eher von politischem als von juristischem Gewicht. Solche Begrenzungen mindern sich allerdings in ihrer Bedeutung zumeist mit zunehmendem Zeithorizont, d.h. Änderungen lassen sich z.B. bei zeitlicher Streckung der Auswirkungen, also eher allmählich als abrupt, durchführen. Zudem sind die einzelwirtschaftlichen Präferenz- und die wirtschafts- und sozialpolitischen Zielvorstellungen selbst Wandlungen im Zeitablauf unterworfen. Wenn beispielsweise durch Beitragszahlungen Ansprüche erworben werden, so existieren sie „dem Grunde nach“, sind allerdings in ihrer Höhe nicht eindeutig fixiert. Selbst die relative Höhe ist – man denke beispielsweise an die Diskussion über Brutto- im Vergleich zur Nettoanpassung von Renten – nicht unumstritten. Die absolute Höhe ergibt sich stets – zumindest im Realwert – aus den Bedingungen der laufenden Periode.

Die hier hervorgehobene Unterscheidung zwischen der Querschnitts- und der Längsschnittsbetrachtung ist zugleich in einem weiteren Sinne von beträchtlicher politischer Bedeutung: Werden z.B. Renten nur als ein Querschnittsphänomen angesehen, als Element eines reinen Steuer-Transfer-Systems, dessen Auswirkungen innerhalb einer Periode (z.B. anhand der Annäherung von Einkommensunterschieden) beurteilt werden, so stoßen Eingriffe in das Alterssicherungssystem ceteris paribus auf geringere Begrenzungen, als wenn Renten auch als Gegenleistung für früher erbrachte Eigenleistungen (Beiträge) angesehen werden, man sich also auch an der Längsschnittsbetrachtung orientiert. Das heißt, ob und inwieweit für Maßnahmen im Bereich der Rentenversicherung der – wie auch immer konkret ausgestaltete – versicherungsmäßige Äquivalenzgedanke eine Rolle spielt, wird für die Gestaltung von Änderungen sowohl auf der Finanzierungs- als auch der Ausgabenseite eine Rolle spielen. Dabei wird es in manchen Situationen gar nicht entscheidend darauf ankommen, inwieweit tatsächlich bei den jeweiligen Regelungen dem Äquivalenzgedanken Rechnung getragen ist, sondern inwieweit die betroffenen Wirtschaftssubjekte im Rentenversicherungssystem – bzw. angesichts der geplanten oder durchgeführten Veränderungen – das Äquivalenzprinzip subjektiv als verwirklicht ansehen, welche

Erwartungen daraus folgen usw. Die Auffassung vom Charakter des Alterssicherungssystems, dem dahinter stehenden Leitbild, wird auch Niederschlag in der anzuwendenden Analysemethode finden.[57]

Die Längsschnittsbetrachtung scheint auf den ersten Blick nur für die finanziellen Zusammenhänge wichtig zu sein, indem durch Ansammlung von Vermögensbeständen – seien dies offen ausgewiesene Vermögensarten oder Rentenansprüche im Rahmen der Rentenversicherung – intertemporale Kaufkraftverschiebungen erfolgen. Der jeweilige Wert der Vermögenstitel bestimmt sich durch die zukünftigen wirtschaftlichen und politischen Entscheidungen und Bedingungen. Realwirtschaftlich scheint es sich – so legen es z.B. die Ausführungen von Mackenroth und Hensen nahe – um ein Querschnittsproblem zu handeln.[58]

Berücksichtigt man allerdings, daß der „Sozialaufwand“ für Nichterwerbstätige sowohl konsumtive als auch investive Komponenten enthält – man denke beispielsweise an Ausgaben für Erziehung und Ausbildung, die Quantität oder Qualität des Human-Kapital-Bestandes einer Volkswirtschaft beeinflussen, oder an Ausgaben im Zuge der Rehabilitation, der Krankheitsvorbeugung oder -behandlung mit ihren Auswirkungen auf Qualität und Quantität der Arbeitsleistung –, dann wird deutlich, daß auch die realwirtschaftliche Betrachtung keineswegs auf Querschnittsphänomene beschränkt bleiben muß. Häufig wird allerdings – so an vielen Stellen z.B. bei Mackenroth und Hensen – der „Sozialaufwand“ mit Konsum der ökonomisch Inaktiven gleichgesetzt.[59]

Ein weitgefaßter Begriff des „Sozialaufwandes“, der sowohl öffentliche als auch private Ausgaben für Nichterwerbstätige (einschließlich der Auflösung von Ersparnissen alter Menschen zur Finanzierung ihrer Konsumgüterkäufe) umfaßt, lenkt darüber hinaus die Aufmerksamkeit gerade angesichts der Altersstrukturänderungen (abnehmender Kinder- und zunehmender Altenquotient) auf die

[57] S. Schmähl (1981a).

[58] „[...] es gibt eben weder volkswirtschaftlich noch finanzwirtschaftlich die Ansammlung eines Konsumfonds, der bei Bedarf konsumiert werden könnte und dann gewissermaßen zum Volkseinkommen in einer späteren Periode eine willkommene Zugabe wäre. Jede Fonds-Ansammlung wird in der Geldwirtschaft zu volkswirtschaftlicher Kapitalbildung, einmal gebildetes Kapital kann aber nicht wieder in Sozialaufwand, d.h. in Konsumgüter umgesetzt werden. Wir können unsere Fabriken und Maschinen eben nicht aufessen.“ Mackenroth in dem Schlußwort zur Diskussion seines Vortrags. Mackenroth (1952: 88) (Originalquelle). Und Hensen (1955: 84) schreibt: Durch Vermögensansammlung im üblichen Sinne wird „bestenfalls [...] ihre finanzielle Bewegungsfreiheit (der nachfolgenden Generation, W. Sch.) vergrößert [...]“.

[59] S. z.B. Hensen (1955: 16): „Ökonomisch ist alles das Sozialaufwand, was von Menschen konsumiert wird, die nicht produktiv tätig sind und deshalb kein Einkommen erzielen (präziser was aus Einkommen gekauft wird, die keine Erwerbseinkommen sind).“ Hier wird nebenbei deutlich, daß der Begriff des Sozialaufwands von der Verwendungsseite her definiert ist und nicht mit dem Begriff der Sozialausgaben im neuerdings üblicherweise verwendeten Sinne (seien es private oder öffentliche Ausgaben für soziale Tatbestände) identisch ist.

Strukturverschiebungen innerhalb des „Sozialaufwands“. Dies betrifft nicht nur die Ausgaben für Kinder/Jugendliche im Vergleich zu denen für alte Menschen, sondern auch private und öffentliche Ausgaben, wird doch für alte Menschen ein größerer Teil des „Sozialaufwands“ über öffentliche – und damit offen sichtbar werdende – Zahlungen abgewickelt, während es sich bei den insgesamt erfolgenden Ausgaben für Kinder und Jugendliche in höherem Maße (als bei den Alten) um private Ausgaben handelt.[60]

Eine makroökonomische Globalanalyse – wie sie der im Thema zitierte Satz nahelegt – ist für praktische wirtschafts- und sozialpolitische Zwecke somit nicht nur durch längsschnittorientierte Überlegungen zu ergänzen, sondern u.a. auch durch eine Analyse, bei der die Struktur des „Sozialaufwandes“, die davon betroffenen Haushaltsgruppen und der investive und konsumtive Charakter von Sozialausgaben berücksichtigt werden, sind diese doch selbst wieder von Bedeutung für die Höhe und Struktur des Sozialprodukts und damit der „Quelle“, aus der sie gedeckt werden.

[60] S. zu den Ausgaben für Kinder/Jugendliche Schmucker (1979).

13 Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – der Stein der Weisen?*

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium – dem über 30 Professoren angehören – hat in seinem im März 1998 vorgestellten Gutachten „Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung“ für einen *Systemwechsel* plädiert: Durch sofortige Anhebung der Pflichtabgabe zur Rentenversicherung solle ein zusätzliches Pflichtsparen erfolgen, um für die Rentenversicherung eine Teilkapitaldeckung einzuführen, sonst treibe die Rentenversicherung in die „Krise“. Nur durch „grundlegende Reformen in Richtung auf ein kapitalgedecktes System“ sei dies zu vermeiden und nur hierdurch würden die aus der Rentenversicherung „dem Wirtschaftsstandort Deutschland und seiner marktwirtschaftlichen Ordnung drohenden Gefahren abgewendet“. Dies sei dagegen nicht durch Reformmaßnahmen zu erreichen, wie sie in den letzten Jahren durch Veränderung im Rahmen des umlagefinanzierten Systems ergriffen wurden.

Der Beirat macht sich folglich auch gar nicht mehr die Mühe, andere Reformansätze und ihre möglichen Wirkungen – sei es *innerhalb eines umlagefinanzierten Systems*, sei es durch vermehrte Kapitalfundierung *außerhalb* der gesetzlichen Rentenversicherung – zu analysieren und mit den eigenen Vorschlägen zu vergleichen. Diese Verengung der Perspektive ist allerdings – nicht zuletzt in der ökonomischen Literatur wie auch bei Vertretern von Unternehmen der Finanzbranche – leider häufig anzutreffen.

Der Beirat will eine „illusionsfreie Analyse“ vorlegen und den Ausweg aus der – seines Erachtens „demographisch bedingten“ – „Krise“ zeigen. Die bisherige Politik wird als pure „Mangelverwaltung“ charakterisiert, deren hauptsächlicher Fehler „in der Vernachlässigung der ökonomischen Möglichkeiten einer Vergrößerung des Sozialprodukts und eines Belastungsausgleichs im Zeitverlauf (gemeint ist eine Verstetigung der Abgabenbelastung, W.Sch.), wie sie durch einen Systemwechsel realisierbar werden“, liege. Der *Systemwechsel* soll in der Ergänzung oder gar dem Ersatz der Umlagefinanzierung durch ein kapitalgedecktes System bestehen.[1]

---

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 1998 (SIEHE SCHMÄHL 1998b).

[1] Ein Systemwechsel in Richtung auf eine steuerfinanzierte Staatsbürgerrente wird demgegenüber nicht befürwortet angesichts der damit verbundenen „massiven wirtschaftlichen Fehlanreize auf

Über die Frage nach den Wirkungen unterschiedlicher Finanzierungsverfahren gibt es eine schon über 100 Jahre andauernde Diskussion. Der Beirat greift einige der Grundfragen auf, allerdings in selektiver Berücksichtigung bisheriger Befunde. Die aus der Lehrbuchliteratur hinlänglich bekannte Behauptung einer Wirkungskette von der Entscheidung für ein kapitalfundiertes System, das zu Mehrersparnis und damit zu einem Mehrangebot auf den Kapitalmärkten führe, was dann über Zinssenkungen zusätzliche Realkapitalbildung und damit wirtschaftliches Wachstum erhöhe, wird dem Umlageverfahren gegenübergestellt, bei dem eben keine Realkapitalbildung erfolge. Daß verschiedene Elemente dieser Wirkungskette zumindest empirisch auf schwachen Füßen stehen, ist aus der Literatur allerdings bekannt, wird aber in diesem Gutachten kaum beachtet.

Die Generation der Beitragszahler im Umlageverfahren unterliege – so der Beirat – einer „Sparillusion", wenn sie sich „in der trügerischen Sicherheit" wiege, „Vorsorge für das Alter getroffen zu haben, obwohl sie in Wahrheit doch bloß die Generation der Rentner unterstützt hat". „Nur von der Anzahl und Schaffenskraft der Kinder hängt es ab, ob einmal genug Beiträge zur Finanzierung der Renten zusammenkommen werden" – als ob ein kapitalfundiertes Verfahren ohne Arbeitskräfte auskäme. Und nicht nur ein umlagefinanziertes, sondern auch ein kapitalfundiertes System braucht die Beteiligung der nachfolgenden Generation am Verfahren.

Während aus Sicht des Beirats im Umlageverfahren eine „Sparillusion" bei den Beitragszahlern besteht, scheint der Beirat selbst einer „Sicherheitsillusion" im Hinblick auf kapitalfundierte Verfahren zu erliegen.

Daß die Einführung eines kapitalfundierten Verfahrens mit jahrzehntelanger Ersparnis ohne Auszahlungen – die dann auch erst allmählich erfolgen – notwendigerweise *in diesem System* zu Vermögensakkumulation führt, ist unstrittig. Strittig ist, ob es auch zu einer gesamtwirtschaftlichen Mehrersparnis kommt. Die Neueinführung eines Systems erfolgt ja nicht „auf der grünen Wiese", immer gibt es vorher ein Vorsorgesystem, und sei es durch ein Umlageverfahren in Form intrafamiliärer Transfers. Wird nun die junge Generation verpflichtet, in einem kapitalfundierten System für das eigene Alter zu sparen, während gleichzeitig die „alte Generation" weiterhin zu versorgen ist, sind Reaktionen hinsichtlich der bisherigen Ersparnisbildung nicht auszuschließen.

Unstrittig ist auch, daß in der geschlossenen Volkswirtschaft bei einer stark alternden Bevölkerung in einem kapitalfundierten System – wenn also die Zahl der entsparenden Älteren im Verhältnis zu den sparenden Jüngeren steigt – entweder die Ersparnis der Jüngeren steigen muß oder aber die Rendite (und ggf. der Wert der akkumulierten Vermögensbestände der Älteren) sinkt. Die Art der

dem Arbeitsmarkt" sowie der Tatsache, daß hierdurch kein „Beitrag zur Lösung der demographisch bedingten Krise" geleistet würde.

„Belastungsänderungen“ entspricht denen im Umlageverfahren, dort allerdings in der Regel ausgelöst über politische Entscheidungen, beim kapitalfundierten Verfahren über Marktprozesse.

Da auch unsere westeuropäischen Nachbarländer – wie andere hochindustrialisierte Länder – mit alternden Bevölkerungen zu rechnen haben, kommen sie als „Ausweichplätze“ für die angestrebte Mehrersparnis bei (vermehrter) Kapitalfundierung kaum in Frage. Bei Auslandsanlage treten zudem die vielfach erhofften Wirkungen über erhöhte Realkapitalbildung auf das inländische Wirtschaftswachstum nicht ein.

Doch – so der Beirat –: „Ein weltweiter Mangel an attraktiven Investitionsstandorten, die einen Schutz vor einer Entwertung des Kapitals durch schrumpfende Bevölkerung bieten, ist auf absehbare Zeit wahrlich nicht zu befürchten“. Allein die „ehemaligen Ostblockländer versprechen noch für Jahrzehnte exzellente Verwertungsbedingungen für deutsches Investitionskapital“. Sollte man da nicht einmal an die institutionellen Voraussetzungen gerade in diesen Ländern erinnern (was z.B. Bankensystem und Kapitalmarkt betrifft)? Und daß die Einschätzung über die Verwertungsbedingungen in aufstrebenden Ländern mit wachsender Bevölkerung sich sehr schnell ändern können, hat nicht nur die Mexiko-Krise gezeigt, sondern auch die Entwicklung in Südostasien.

Ob in der Realität die Allokation über Kapitalmärkte tatsächlich so effizient erfolgt, wie meist implizit unterstellt wird (während ja Umlageverfahren Verzerrungen z.B. am Arbeitsmarkt angekreidet werden), ist zumindest mit Fragezeichen zu versehen.

Bei der „weltweiten Diversifikation“ von Anlagen, die der Beirat empfiehlt, sieht er durchaus einige damit verbundene Risiken. Doch durch Anlage „in breit diversifizierten Fonds“ läßt sich das „auf den einzelnen entfallende Anlagerisiko [...] sehr gut beherrschen“. Dabei übersieht der Beirat aber, daß auch bei breit gestreuten Anlagen der *einzelnen Fonds*, aber weitgehend gleichgerichteten Reaktionen der Fonds(manager) erhebliche Konsequenzen auf nationalen Kapitalmärkten ausgelöst werden können, die wiederum Rückwirkungen auf die Anlagen haben.

Zudem sollte beachtet werden, daß die Ansammlung von Finanzkapital nicht einfach gleichgesetzt werden darf mit der Erhöhung von Realkapital. Auch wenn der Beirat deutlich macht, daß eine partielle Kapitalfundierung der Rentenversicherung den Kapitalmarkt nicht „überschwemmt“, so ist doch zu beachten, daß ein weltweiter Trend zu mehr Kapitalfundierung zunächst eine erhebliche Ausweitung des Angebots an Finanzkapital darstellt und z.B. Anlagen in Aktien zwar (möglicherweise zunächst) zu Kurssteigerungen führen, die aber doch nicht ohne weiteres als realkapitalmäßige Fundierung von Altersrentenansprüchen angesehen werden können.

Der Beirat belegt die Vorteilhaftigkeit von Kapitalfundierung vor allem auch mit einem von ihm vorgenommenen Renditevergleich zwischen privater Ersparnis und gesetzlicher Rentenversicherung. Verglichen wird die Rendite der gesetzlichen Rentenversicherung mit der unversteuerten Verzinsung zehnjähriger Staatsanleihen. Die Berechnungen beziehen sich auf Personen, deren Erwerbstätigkeit zwischen 1957 und 2015 beginnt. Für die Erwerbskohorte 1957 beginnt – gemäß der Annahmen – die Rentenphase im Jahr 2002, für die Erwerbskohorte 2015 folglich erst 2060. Die Angaben über Renditen beziehen sich somit zum großen Teil auf die Entwicklung im nächsten Jahrhundert.

Bei der Gegenüberstellung der aus der Wachstumsrate der realen Lohnsumme abgeleiteten internen Rendite der Beitragszahlungen in der Rentenversicherung mit dem Realzins von langjährigen Staatsanleihen wird allerdings *Ungleiches miteinander verglichen*, denn Aufgabe der gesetzlichen Rentenversicherung ist nicht nur die Vorsorge durch Ersparnisbildung, sondern auch die Absicherung gegen biometrische Risiken. Angemessen wäre folglich ein Vergleich mit der internen Rendite marktüblicher privater Rentenversicherungen. Hier hätte sich der Beirat verdient machen können, indem er nicht ein Sparprodukt mit einer Versicherungsleistung, sondern vergleichbare Versicherungsleistungen verglichen hätte (auch unter Berücksichtigung der bei privaten Versicherungen verständlicherweise weit höheren Kosten als in der gesetzlichen Rentenversicherung). Es erscheint fraglich, ob die (für die Zeit ab 1998 unterstellte) Realverzinsung von 4 % unter Berücksichtigung der Kosten für die Übernahme biometrischer Risiken wie auch aller anderer Kosten, die bei privaten, im Wettbewerb stehenden Kapitalsammelstellen, wie sie der Beirat als Träger für die befürwortete Pflichtersparnis vorsieht, realisierbar erscheint. So werden beispielsweise für die privaten Fonds im chilenischen Pflichtalterssicherungssystem die Kosten mit 16 % der Beitragseinnahmen beziffert. Für individuelle private Rentenversicherung in den Niederlanden wurden sogar (1993) Kosten von gut 21 % ermittelt gegenüber 1,2 % für das staatliche Pflichtsystem!

Nach diesen Anmerkungen zu einigen grundsätzlichen Überlegungen des Beirats nun *zu seinen Vorschlägen*. Diese stützt der Beirat auf eigene Berechnungen, die allerdings aus den im Gutachten enthaltenen Informationen nicht ohne weiteres nachvollziehbar sind, so daß auf deren Ableitung hier nicht eingegangen werden kann.

Legt man somit die im Gutachten mitgeteilten Berechnungsergebnisse zugrunde, so würde für die gesetzliche Rentenversicherung der Beitragssatz von jetzt 20,3 % bis 2030 – je nach Bevölkerungsprojektion – auf 25 bis 27 % steigen (in dem folgenden Jahrfünft noch um weitere 3 bis 4 Beitragspunkte), während die Bundesregierung unter Berücksichtigung der in den letzten Jahren beschlossenen Maßnahmen für 2030 mit einem Beitragssatz von ca. 23 % rechnet.

Der Beirat diskutiert verschiedene Varianten einer vollständigen oder teilweisen Umstellung des Teils der gesetzlichen Rentenversicherung auf Kapitalfundierung, der ausschließlich der Alterssicherung dient, während Hinterbliebenen- und Invaliditätsrenten weiterhin umlagefinanziert bleiben sollten. Ausgehend von dem für wichtig erachteten Ziel einer weitgehenden „Glättung des Zeitpfades des prozentualen Gesamtaufwandes“ kommt er zu folgender Empfehlung: Ein Teil der Alterssicherung solle durch eine variable Pflicht-Sparquote finanziert werden, die jährlich neu so zu bemessen ist, daß Umlagebeitrag plus Sparbetrag bezogen auf den Bruttolohn weitgehend konstant bleiben bei insgesamt 24 bis 25 %. Die „Sparquote“ würde dabei bis 2020 bei 4 bis 4,7 % liegen, dann bis 2036 auf 1 % fallen, um bis 2049 wieder auf 4,2 % zu steigen.

Abgesehen davon, daß dies nicht gerade als ein sehr transparentes System erscheint, denn die Festlegung der Sparquote hängt u.a. vom erforderlichen Beitragssatz und der Zinsentwicklung ab, ist folgendes bemerkenswert: Entgegen vielfach von Ökonomen vertretenen Auffassungen fordert der Beirat nicht eine Begrenzung der Pflichtabgabe auf ein Niveau nur zur Mindestsicherung, sondern befürwortet eine zusätzliche Sparpflicht. Die dadurch angesammelten Mittel sollen bei privaten Kapitalsammelstellen angelegt werden. Dabei hält er u.a. eine Beschränkung der Anlagekonkurrenz und die Vorschrift einer „Verrentung nach einem festen zeitlichen Raster“ für erforderlich. „Innerhalb des verbleibenden Gestaltungsrahmens sollte sich die Altersvorsorge auf Kapitalbasis indes so weit wie möglich der Vorzüge des Leistungswettbewerbs zwischen verschiedenen Anbietern bedienen“. Welcher Rahmen dafür dann tatsächlich bestehen würde, bleibt allerdings offen.

Welchen Wert die Rente hat, die aus der angesammelten Ersparnis zum Zeitpunkt ihrer Inanspruchnahme erworben wird, hängt u.a. von den Kapitalmarktbedingungen zu dem betreffenden Zeitpunkt ab. Darüber hinaus ist sie *vom Geschlecht* abhängig. Da Frauen eine höhere Lebenserwartung haben, ist folglich die aus dem angesparten Betrag zu kaufende Perioden-Rente niedriger als für Männer. Gleicher Anspruch führt also nicht zu gleicher Rente – im Unterschied zur umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung.

Obgleich derzeit – so auch vom Beirat – eine Senkung der Abgaben gefordert wird, folgt aus dem Beiratsvorschlag, daß der Abgabesatz für etwa 27 bis 28 Jahre *höher* als im derzeitigen Umlageverfahren liegen würde. Im Maximum der „Belastung“ (in Beiratsterminologie: „im Maximum der demographischen Krise“ – als wenn die demographische Entwicklung der alles determinierende Faktor wäre) würde die Abgabe statt etwa 28 % dann gut 24 % betragen, wovon jedoch gut 23 % der Umlagebeitrag wären, während 1 % die „Sparquote“ ist.

Bereits zu Beginn der „Systemumstellung“ würde die Abgabenbelastung um etwa 4 Punkte höher sein als heute. Während der Beirat sich Gedanken über

die Kapitalmarkteffekte machte, hätte man sich auch Ausführungen über weitere Effekte einer solchen jahrelang zusätzlichen Abgabenerhöhung in einer Zeit allzu hoher Arbeitslosigkeit gewünscht. Außer dem Kapitalmarkt gibt es auch anderes, was wichtig ist.

Was die konkrete Ausgestaltung der Sparpflicht und damit möglicherweise ausgelöste Effekte betrifft, bleiben Fragen offen. Vermutlich soll der Pflicht-Sparbetrag allein von den Arbeitnehmern finanziert werden, was in entsprechendem Maße die Nettoentgelte reduzieren würde, sofern nicht über die Lohnentwicklung kompensierende Effekte auftreten (was dann aber die vermutlich angestrebte direkte Lohnkostenreduzierung vereiteln würde). Sollen auch Arbeitslose dem zusätzlichen Pflichtsparen unterliegen? Wenn nein, würde dies langfristig ceteris paribus entsprechende Minderung ihrer Rentenansprüche im Vergleich zum gegenwärtigen Verfahren zur Folge haben.

Der Beirat hält erhöhte Realkapitalbildung für notwendig, um fehlendes Humankapital, d.h. „die langfristig fehlenden Erwerbstätigen [...] zu ersetzen". Humankapital wird (zumindest implizit) auf die Zahl der Arbeitskräfte reduziert. Dem liegt – in der vom Beirat gewählten Darstellung – die Vorstellung einer weitgehenden Substituierbarkeit von Human- durch Sachkapital zugrunde, wobei auf die Quantitäten geblickt wird, die Qualität (bzw. Struktur) ausgeblendet bleibt. Daß eine Erhöhung der Produktivität und des Sozialprodukts auch durch Humankapitalinvestitionen in Form von Bildung, Ausbildung und nicht zuletzt Weiterbildung – auch für ältere Erwerbstätige – erfolgen kann, bleibt bei der doch recht eindimensionalen Sichtweise dieses Gutachtens – der Fixierung aller Überlegungen auf den Übergang zur Kapitaldeckung in der Alterssicherung – wie so vieles andere an Optionen und Gestaltungsmöglichkeiten unberücksichtigt. Selbst eine Verstärkung des Familienlastenausgleichs über das staatliche Budget werde – so der Beirat – im Falle der Kapitaldeckung entbehrlich.

Bei allem Verständnis dafür, mit diesem Gutachten eine „Botschaft" verkünden zu wollen, wäre es doch zu wünschen gewesen, wenn die Stellungnahme eines *wissenschaftlichen* Beirats in der Sache ausgewogener ausgefallen wäre, mit weniger „Krisenrhetorik"[2], und in der Wortwahl insgesamt weniger normativ aufgeladen.

2 So taucht z.B. allein in zwei Absätzen von Ziffer 71 des Gutachtens sechsmal das Wort „Krise" auf.

14 Die Finanzierungsstruktur in der Sozialversicherung – Lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge, Wertschöpfungsabgaben und Steuern aus wirtschafts-, sozial- und ordnungspolitischer Sicht*

14.1 Zum Thema dieses Beitrags

Wenn über Finanzierungsprobleme der umlagefinanzierten Sozialversicherung diskutiert wird, so stehen dabei oft das Ausgabeniveau und das Finanzierungsvolumen im Zentrum. Der angestrebte Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben in der jeweils laufenden Periode (von Liquiditäts- und Schwankungsreserven einmal abgesehen) legt das auch nahe. Dies, wie auch die häufig zitierte Aussage, daß aller Sozialaufwand immer aus dem laufenden Sozialprodukt zu finanzieren sei,[1] hat allerdings oftmals vergessen lassen, daß es nicht nur um den Budgetausgleich geht, sondern aus verschiedenen Gründen auch eine Abstimmung zwischen Ausgabearten und Finanzierungsarten erforderlich ist: Die Art der Finanzierung soll die mit der Ausgabengestaltung angestrebten Ziele nicht konterkarieren; die wirtschafts- und sozialpolitisch relevanten Wirkungen von Einnahmen und Ausgaben sind also zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist aber auch der inhaltliche Zusammenhang zwischen bestimmten Ausgabearten (bzw. einer bestimmten Ausgabengestaltung) und bestimmten Arten der Mittelbeschaffung zu beachten. Darin liegt ein wichtiger ordnungspolitischer Aspekt für die Gestaltung der Sozialversicherung.

Der Zusammenhang von Einnahmen- und Ausgabenstruktur ist Thema dieses Beitrags. Dabei wird von einer *gegebenen Ausgabenstruktur* ausgegangen. Auch das *Niveau des Finanzbedarfs* wird als gegeben unterstellt, wobei im Hintergrund jedoch die Annahme steht, daß der Finanzbedarf in verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung steigen wird (nicht zuletzt aufgrund ökonomischer und demographischer Strukturwandlungen), also auch bei Eingriffen in das

---

* Erstveröffentlichung: 1988 (siehe Schmähl 1988b).

[1] Siehe dazu Kapitel 12 in diesem Band.

Leistungsrecht zusätzliche Finanzierungsmittel erforderlich werden, die bei gegebenem Finanzierungsrecht und unveränderten Abgabesätzen nicht aufzubringen wären. Es werden also politische Entscheidungen auch über die Art der Finanzierung, folglich über die Einnahmestruktur, notwendig. Damit sind normative und positive Fragen verknüpft.

Betrachtet man die Diskussion über die Finanzierung der Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, so sind gegenwärtig – vereinfacht ausgedrückt – zwei Finanzierungsarten von zentraler Bedeutung,

- lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge in den drei hier berücksichtigten Sozialversicherungszweigen,[2]
- Zahlungen aus anderen öffentlichen Haushalten, insbesondere denen von Gebietskörperschaften (maßgebend sind hier Zahlungen aus dem Bundeshaushalt); vereinfachend sei dies zunächst als Steuerfinanzierung bezeichnet.

Eine der entscheidungsbedürftigen Fragen ist, *in welchem Verhältnis die beiden Finanzierungsarten – lohnbezogene Beiträge[3] und Steuern – zueinander stehen sollen*. Das setzt voraus, daß aus ökonomischen und/oder politischen Gründen Unterschiede zwischen den Finanzierungsarten gesehen werden, so hinsichtlich ihrer ökonomischen Wirkungen oder der politischen Durchsetzbarkeit. In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion wird dies in erster Linie für die gesetzliche Rentenversicherung diskutiert, und zwar auch unter grundsätzlichen Aspekten, während für die Arbeitslosenversicherung (Bundesanstalt für Arbeit) eher pragmatische Gesichtspunkte, insbesondere die jeweilige Haushaltslage, im Zentrum stehen. In der gesetzlichen Krankenversicherung spielen Zahlungen aus öffentlichen Haushalten kaum eine Rolle. Diese unterschiedlichen Regelungen sind weitgehend historisch erklärbar. So gelang es Bismarck erst bei der Invaliden- und Altersversicherung, nicht aber bei der Unfall- und Krankenversicherung, das Deutsche Reich direkt an der Finanzierung der Sozialversicherung zu beteiligen. In jüngster Zeit wird jedoch u.a. erörtert, ob nicht auch für die gesetzliche Krankenversicherung teilweise zur Steuerfinanzierung übergegangen werden sollte.

Neben dem Verhältnis von lohnbezogenen Beiträgen zu Steuerfinanzierung wird in der Bundesrepublik Deutschland – ebenfalls in einigen anderen Ländern – immer wieder diskutiert, ob nicht auch *Änderungen im Rahmen der Beitragsfi-*

---

[2] Es handelt sich um die gesetzliche Rentenversicherung, die gesetzliche Krankenversicherung und die Bundesanstalt (INZWISCHEN BUNDESAGENTUR) für Arbeit. Auf die gesetzliche Unfallversicherung wird im folgenden nicht eingegangen.

[3] AUF BEITRAGSZAHLUNGEN VON ANDEREN VERSICHERTEN, DIE NICHT ARBEITNEHMER SIND (Z.B. RENTNER), UND DIE JEWEILIGEN BEMESSUNGSGRUNDLAGEN WIRD HIER NICHT EINGEGANGEN.

nanzierung vorgenommen werden sollen. Zum einen geht es dabei um Vorschläge, die *lohnbezogene Beitragsgestaltung selbst zu verändern*. Mehr Aufmerksamkeit haben jedoch solche Vorschläge gefunden, die eine lohnbezogene Beitragsfinanzierung – zumindest soweit sie den sogenannten Arbeitgeberanteil betrifft – in Frage stellen: *Anstelle oder ergänzend zu lohnbezogenen Arbeitgeberzahlungen* sollen *Wertschöpfungsabgaben* treten. Es ist dann aber auch zu fragen, ob *Wertschöpfungsabgaben anstelle steuerfinanzierter Zahlungen der Gebietskörperschaften (insbesondere des Bundes) an die Sozialversicherung* treten sollten. Es bestehen also recht unterschiedliche Vorstellungen über die Gestaltung bzw. Veränderung der Einnahmenstruktur der Sozialversicherung.

Aufgabe dieses Beitrags ist zu prüfen, ob mit Blick auf die für wichtig erachteten wirtschafts- und sozialpolitischen Ziele und unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten Kriterien für die Entscheidung über eine geeignete Einnahmenstruktur der Sozialversicherung abgeleitet werden können. Im Rahmen dieses Beitrags kann das notwendigerweise zum Teil nur stichwortartig geschehen. Der *Schwerpunkt wird auf die ordnungspolitische Argumentation gelegt*, d.h. hier auf die Vereinbarkeit von Entscheidungen über die Finanzierungsstruktur mit dem für die Sozialversicherung als maßgebend angesehenen Systemtyp. Zentrale Voraussetzung für Entscheidungen über den Einsatz von Finanzierungsinstrumenten sollte also die (politische) Klärung der für relevant erachteten Zielsetzungen und der ordnungspolitischen Konzeption sein.

Auf Änderungen in der Ausgestaltung lohnbezogener Beiträge wird in dieser Abhandlung nicht eingegangen, da das Verhältnis der verschiedenen Finanzierungsarten zueinander (nicht deren konkrete Ausgestaltung) Thema ist.[4] Im folgenden wird zunächst auf die ökonomischen Begründungen für den *Ersatz* lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge durch Wertschöpfungsabgaben sowie damit verbundene ökonomische Wirkungen eingegangen (Abschnitt 14.2), bevor die ordnungspolitische Beurteilung einer solchen „Umbasierung" von Arbeitgeberzahlungen und ihre Konsequenzen für den „Systemtyp" der Sozialversicherung erörtert wird (Abschnitt 14.3). Zu diskutieren ist dabei auch die ordnungspolitische und ökonomische Begründung einer „Mischfinanzierung" in der Sozialversicherung aus Beiträgen und Steuern sowie der Kriterien für das Mischungsverhältnis. Die Auffassungen über die Funktion und Art des Sicherungssystems besitzen hierfür zentrale Bedeutung. Im Anschluß daran steht nicht mehr die Alternative „Wertschöpfungsabgabe *oder* lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge" im

[4] Zum Überblick über Ansatzpunkte für Änderungen der lohnbezogenen Beitragsfinanzierung und wichtige damit verbundene Wirkungen s. Schmähl (1986d). Einige der damit verbundenen Fragen sind ausführlicher analysiert in Schmähl (1977a); s. auch Helberger (1988). ZUR NEUEREN DISKUSSION ÜBER DIE AUSGESTALTUNG DER FINANZIERUNG IN DER SOZIALVERSICHERUNG SIEHE SCHMÄHL (2004d).

Zentrum der Analyse, sondern die Frage, ob neben lohnbezogenen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen *ergänzende* Wertschöpfungsabgaben *innerhalb* der Sozialversicherung eingeführt werden sollen *oder* ob statt dessen das Aufteilungsverhältnis zwischen lohnbezogenen Beiträgen einerseits, Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Sozialversicherung andererseits neu gestaltet werden und (worauf es im konkreten Fall für die Bundesrepublik Deutschland hinausläuft) eine relative Ausdehnung der Zahlungen aus öffentlichen Haushalten angestrebt werden sollte (Abschnitt 14.4).

14.2 Wertschöpfungsabgaben anstelle lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge – ökonomische Begründungen und Wirkungen

Die Forderung, lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge durch eine Zahlung der Arbeitgeber an die Sozialversicherung auf der Grundlage einer breiteren Bemessungsgrundlage (einer Wertschöpfungsgröße) zu ersetzen, wird in der Regel für die gesetzliche Rentenversicherung diskutiert.[5]

Überblickt man die Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland zu dieser Frage – die etwa seit der Rentenreform des Jahres 1957 geführt wird –, so spielten stets strukturelle Aspekte eine wichtige Rolle. Allerdings haben sich im Zeitablauf deutliche Wandlungen in der Argumentation und auch in den mit einer solchen „Umbasierung“ der Arbeitgeberzahlungen verbundenen Hoffnungen ergeben. Die Begründungen und die mit der Umbasierung angestrebten Wirkungen bezogen sich zunächst auf *Struktureffekte*, die durch die Umbasierung selbst realisiert werden sollen, Wettbewerbswirkungen (Entlastung von Klein- und Mittelbetrieben, Mehrbelastung von Großbetrieben) und (später) Beschäftigungswirkungen (Entlastung des Faktors Arbeit, Mehrbelastung des Faktors Kapital). Neuerdings sind auch ökologisch motivierte Struktureffekte mit einer solchen Forderung verknüpft worden (Entlastung des Faktors Arbeit und Mehrbelastung von Produktionsverfahren, bei denen die Nutzung der natürlichen Umwelt – Boden, Wasser, Luft – eine erhebliche Rolle spielt). Stets geht es also darum, daß durch die Veränderung der Bemessungsgrundlage für Arbeitgeberzahlungen Strukturwirkungen angestrebt werden.

In jüngerer Zeit ist die Forderung nach einer Umbasierung – die zum Zeitpunkt ihrer Durchführung aufkommensneutral erfolgen und der Sozialversicherung keine zusätzlichen Finanzierungsmittel zuführen würde – verknüpft worden mit der Forderung nach einer stärkeren Belastung von Arbeitgebern im Ver-

---

5 Die Annahme ist jedoch plausibel, daß im Falle einer politischen Entscheidung zugunsten einer solchen Änderung diese Maßnahme nicht nur auf die gesetzliche Rentenversicherung beschränkt bliebe, sondern auch auf andere Sozialversicherungszweige ausgedehnt würde.

gleich zu Arbeitnehmern, bei gleichzeitiger Beschaffung *zusätzlicher* Finanzierungsmittel. Nur am Rande sei erwähnt, daß hiermit die – allerdings noch kaum deutlich artikulierte – Vorstellung manche Berührungspunkte besitzt, im *lohnbezogenen* Beitragssystem das *Aufteilungsverhältnis* zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberzahlungen durch Erhöhung des Arbeitgeberanteils zu verschieben.

Für die jüngste Diskussion ist kennzeichnend, daß vor allem durch Wertschöpfungsabgaben eine zusätzliche, ergiebige und im Zeitablauf weniger „aushöhlungsgefährdete" Finanzierungsquelle geschaffen werden soll. Die Finanzierungsfunktion rückt damit in den Vordergrund, während die strukturgestaltende Funktion gänzlich aufgegeben wird oder zumindest in den Hintergrund tritt. Besonders deutlich wird dies, wenn nicht mehr ein Ersatz lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge gefordert wird, sondern eine ergänzende Wertschöpfungsabgabe.

Die Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland wandte sich zunächst der Frage zu, wie tragfähig die zugunsten von Wertschöpfungsabgaben und einer Umbasierung angeführten Begründungen überhaupt sind. Es zeigte sich, daß die von den Befürwortern hervorgehobenen positiven Wirkungen allzu optimistisch eingeschätzt wurden, da bei Begründungen von Maßnahmen meist einzelne Aspekte eines umfangreicheren Wirkungsspektrums herausgegriffen wurden, oft sogar die Gefahr einer nahezu monokausalen Argumentation bestand. Vor allem blieben dabei – verständlicherweise – solche Wirkungszusammenhänge ausgeblendet, die zur Begründung der Forderung als nicht tauglich erschienen. Hierbei handelte es sich vor allem um Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum, auf verschiedene Aspekte der Einkommensverteilung und auf den Systemtyp, der durch die konkrete Gestaltung der Sozialversicherung realisiert wird. Sowohl die Begründungen als auch die zur Überprüfung herangezogenen Ansätze und Argumente können hier nicht nachgezeichnet werden. Im folgenden beschränke ich mich auf eine *knappe Zusammenfassung meines Erachtens wichtiger Ergebnisse* und auf *einige Hinweise auf weiteren Forschungsbedarf.*

Von einer generellen *Mehrbelastung von Klein- und Mittelbetrieben* durch Sozialaufwendungen (oder auch gesetzlich determinierte Sozialaufwendungen) kann nicht ausgegangen werden, zu diesem Ergebnis kommen recht einmütig mehrere empirische Untersuchungen.[6] Diese wettbewerbs- und mittelstandspolitisch orientierte Argumentation besitzt in jüngster Zeit auch – wenn überhaupt – allenfalls eine untergeordnete Bedeutung.

---

[6] S. hierzu insbesondere Hujer und Schulte zur Surlage (1980), Schmähl et al. (1984), Giebel (1985), Pierik (1986). In einer – z.T. bis auf die Ebene einzelner Unternehmungen – disaggregierten Analyse zeigt sich u.a., dass z.B. der gesamte Einzelhandel entlastet würde, es dabei aber zu einer Mehrbelastung kleiner Unternehmen und einer Entlastung großer Unternehmen käme. Siehe Rüdiger (1992).

Insbesondere im Zusammenhang mit den *Beschäftigungswirkungen* einer Umbasierung wurde deutlich, daß für die Beurteilung nicht nur die *Richtung von Änderungen* wichtig ist, sondern vor allem auch deren *Ausmaß*. Und außerdem: Die relative Verteuerung der Kapitalnutzung und die relative Preissenkung für den Faktor (unselbständige) Arbeit, also die durch eine Umbasierung ausgelöste Änderung der Faktorpreisrelation, die als Begründung für den erhofften Beschäftigungseffekt dient, ist nur der „auslösende" Faktor. Die hierauf erfolgenden Reaktionen und damit verbundenen Wirkungszusammenhänge sind umfassend zu berücksichtigen. Erst dann läßt sich – durch Zusammenschau der verschiedenen Effekte – eine Aussage über den möglicherweise zu erwartenden quantitativen Effekt machen. Die theoretische und empirische Argumentation wird also erheblich dadurch erschwert, daß die durch die Umbasierung ausgelösten *Änderungen der Kostenstruktur nur die erste Stufe* des Wirkungsgeflechts darstellen, entscheidend aber die *Reaktionen der Wirtschaftssubjekte* sind. Hierbei handelt es sich zunächst um Reaktionen und Reaktionsmöglichkeiten der Unternehmungen. Exemplarisch wird dies in Übersicht 14.1 verdeutlicht. In ihr sind wichtige – bei der Analyse zu berücksichtigende – Zusammenhänge aufgeführt: Auswirkungen auf Faktormärkte (Faktorangebot und Faktornachfrage) und Gütermärkte sowie auf die Produktionsstruktur, und nicht zuletzt sind die Reaktionen der Tarifpartner in Lohnverhandlungen auf die veränderten Bedingungen (unter Berücksichtigung zum Teil mehrstufiger Überwälzungsprozesse) zu beachten.

Darüber hinaus – auch dies ist noch vergleichsweise wenig bearbeitet – kommt es ja nicht nur auf die Kostenänderung der Unternehmung durch die sie unmittelbar betreffenden Effekte der Umbasierung an, sondern zu berücksichtigen sind auch die indirekten Effekte, die z.B. ausgelöst werden durch die bei Vorlieferanten auftretenden Kostenänderungen und deren Reaktionen (z.B. Preiserhöhungen für Vorprodukte). Also auch bei Berücksichtigung dieser *intraindustriellen Produktionsverflechtung*[7] sind schon Reaktionen einzubeziehen. Noch völlig unbearbeitet sind die *innerhalb eines Wirtschaftsbereichs* durch die Umbasierung ausgelösten Struktureffekte zwischen den Unternehmungen.

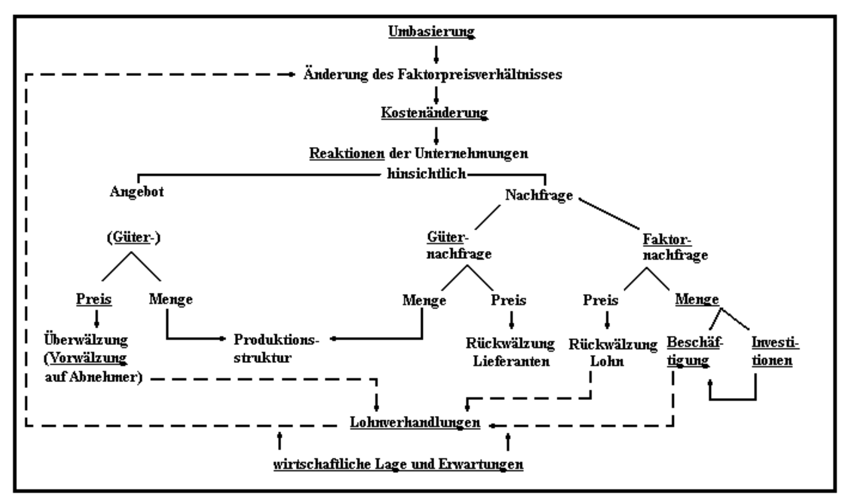
Angesichts des begrenzten Kenntnisstandes über Verhaltensweisen und angesichts der Schwierigkeit, in empirischen Untersuchungen z.B. die Umbasierung als „kausalen Faktor" zu isolieren, besteht ein nicht unbeträchtlicher Unsicherheitsbereich für die abgeleiteten quantitativen Effekte. Dennoch kann – zumindest im Hinblick auf die *Beschäftigungseffekte* – festgehalten werden, daß alle bislang vorgelegten Studien sie als quantitativ gering bezeichnen, es also nicht zu erwarten ist, daß durch eine Umbasierung (und auch nicht durch eine

---

[7] Als bisher einzige Arbeit s. hierzu Loeffelholz (1983).

Erhöhung des Anteils von Arbeitgeber- im Vergleich zu Arbeitnehmerzahlungen) ein wirksames beschäftigungspolitisches Instrument gewonnen würde.[8]

Übersicht 14.1: Umbasierung, Kostenänderungen und Reaktionen der Unternehmungen



Quelle: Eigene Darstellung.

In längerfristiger Sicht kann eine Umbasierung sogar beschäftigungspolitisch negativ wirken, wenn – vor allem aufgrund von Altersstrukturveränderungen – eine Verknappung des inländischen Arbeitskräftepotentials eintritt. Diese Verknappungstendenzen würden durch die relative Preissenkung für den Faktor Arbeit noch verstärkt. Unter Beschäftigungsaspekten wäre dann eher eine „Rückbasierung" auf die lohnbezogene Bemessungsgrundlage angemessen.

Auch die Begründung der Umbasierung bzw. einer zusätzlichen Wertschöpfungsabgabe im Hinblick auf ihre *Finanzierungsfunktion* ist aus meiner Sicht nicht überzeugend (ausführlich dazu Schmähl 1988g). Durch eine Wertschöpfungsabgabe soll eine ergiebigere, sicherere und leichter steigerungsfähige eigene Finanzierungsquelle der Sozialversicherungsträger erschlossen werden. Die größere finanzielle Ergiebigkeit einer auf der gesamten Wertschöpfung und nicht nur den versicherungspflichtigen Bruttoarbeitsentgelten beruhenden Arbeitge-

---

8 S. hierzu die Ausführungen bei Schmähl et al. (1984), Elixman et al. (1985), Rürup (1986), Scherf (1987).

berzahlung wird von der Annahme abgeleitet, daß entweder die Lohnquote längerfristig rückläufig sein wird und/oder Änderungen der Erwerbstätigenstruktur dazu führen, daß der Kreis der Versicherungspflichtigen vergleichsweise immer kleiner wird. Beide Annahmen halten einer kritischen Überprüfung nicht stand. Theoretisch und empirisch lassen sich keine überzeugenden Argumente zugunsten einer langfristig sinkenden Lohnquote anführen,[9] und die konkreten Vorschläge zur Ausgestaltung der wertschöpfungsbezogenen Bemessungsgrundlage sehen in der Regel vor, solche Gruppen von Erwerbstätigen, die nicht in der Rentenversicherung erfaßt sind (Beamte, Selbständige) – zumindest mit einem Teil der ihnen zurechenbaren Wertschöpfung – bei der Berechnung der Wertschöpfungsbemessungsgrundlage auszugliedern. Dann würde aber eine Erhöhung des Anteils dieser Erwerbstätigen an der Gesamtheit aller Erwerbspersonen gerade nicht zu einer höheren Ergiebigkeit der Wertschöpfungsabgabe im Vergleich zu lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen führen.

Darüber hinaus kann die finanzielle Ergiebigkeit auch nicht auf der Grundlage statischer Modellberechnungen beurteilt werden. Es stellt sich die Frage, ob nicht die Entwicklung der Wertschöpfung selbst durch den Einsatz unterschiedlicher Abgaben beeinflußt wird. Hier handelt es sich also vor allem um die *wachstumspolitische Beurteilung einer Umbasierung*. Selbst von Befürwortern einer Wertschöpfungsabgabe (so Rürup 1986) wird nicht die Gefahr geleugnet, daß durch Veränderung des Faktorpreisverhältnisses negative Konsequenzen für die Investitionstätigkeit, damit die Kapitalbildung, die Durchsetzung technischen Fortschritts und schließlich die Höhe und Entwicklung des Sozialprodukts ausgehen können. Auch wenn man diese negativen Effekte nicht überschätzen sollte, würden sie aber die absolute Ergiebigkeit von Abgaben mindern, wenn von der lohnbezogenen zur wertschöpfungsbezogenen Bemessungsgrundlage übergegangen würde.

Auch die Annahme, daß bei einer breiteren Bemessungsgrundlage mit niedrigeren Abgabesätzen diese leichter *steigerungsfähig* seien, ist im Hinblick auf die Tatsache, daß die Kostenbelastung insgesamt, nicht aber die Höhe der Abgabesätze (zumal bei einem linearen Tarif) maßgebend ist, nicht überzeugend. Eine Erhöhung des Anteils von Arbeitgeberzahlungen würde vermehrten Einsatz indirekter Abgaben bedeuten. Ob indirekte im Vergleich zu direkten Abgaben (hierzu gehören auch die Arbeitnehmerzahlungen) weniger merklich sind und zu geringeren Abgabewiderständen Anlaß geben, ist angesichts der erreichten Höhe indirekter Abgaben sehr fraglich. Zumindest dürfte sich der Merklichkeitsunterschied zwischen direkten und indirekten Abgaben deutlich vermindert, die „Be-

---

9 Aus neoklassischer Sicht s. Elixman et al. (1985), aus postkeynesianischer Perspektive Scherf (1987). S. hierzu auch die entsprechenden Ausführungen bei Schmähl et al. (1984).

lastungsillusion“ erheblich an Bedeutung verloren haben.[10] Allerdings ist nicht auszuschließen, daß die Gewerkschaften den Erhöhungen von Arbeitgeberzahlungen – wenn sie, zumal bei anderer Bemessungsgrundlage, nicht gleichzeitig mit Erhöhungen der Arbeitnehmerbeiträge verbunden sind – geringere Widerstände entgegensetzen, zumindest so lange, wie – auch in der Öffentlichkeit – nicht hinreichend bekannt ist, welche Belastungswirkungen mit diesen Arbeitgeberzahlungen verbunden sind, da sie ja im Regelfall nicht den „Kollegen Computer“, die Unternehmer oder „Kapitalisten“ belasten, sondern im Preis überwälzt und folglich von der Gesamtheit aller Konsumenten getragen werden.[11]

Damit sind *Verteilungsaspekte einer Umbasierung* angesprochen. Von einer Verschiebung der funktionellen Verteilung durch die Umbasierung zu einer relativen Erhöhung des Einkommensanteils für den Faktor (unselbständige) Arbeit kann nicht ausgegangen werden. Vielmehr ist die regressive Belastung (relativ stärkere Abgabenbelastung im unteren Einkommensbereich und – bei jeweils gleicher Einkommenshöhe – für größere Haushalte) zumindest in einer auf einzelne Perioden gerichteten Betrachtung zu berücksichtigen. Sollte es zu negativen Auswirkungen auf das Einkommenswachstum insgesamt kommen, so würden Umverteilungsprozesse, wie sie angesichts der erheblichen Altersstrukturänderungen in der Bevölkerung notwendigerweise zu erwarten sind, schwerer durchsetzbar und damit Verteilungskonflikte tendenziell erhöht.

Insgesamt kann aus der bisherigen – hier nur fragmentarisch nachgezeichneten – Diskussion über ökonomische Begründungen und Wirkungen einer Umbasierung festgehalten werden, daß eine überzeugende ökonomische Rechtfertigung – sofern man nicht isoliert nur Einzelaspekte sieht – bislang nicht vorgelegt wurde, vielmehr gewichtige Bedenken gegen eine solche Maßnahme bestehen. Darüber hinaus sind noch weitere – hier als „ordnungspolitisch“ bezeichnete – Aspekte zu berücksichtigen, denen allerdings gleichfalls ökonomische Gesichtspunkte zugrunde liegen.

---

[10] Diese Fragen sind in jüngerer Zeit vor allem im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Aktivitäten im Schattensektor diskutiert worden. Ein Überblick hierzu findet sich bei Schmähl (1986e), mit weiteren Literaturhinweisen.

[11] Ein Überblick über die vielschichtigen Aspekte der Überwälzung von Arbeitgeberbeiträgen – mit vielen weiteren Literaturverweisen – findet sich u.a. bei Schmähl (1977a) und Schmähl et al. (1984).

14.3 Wertschöpfungsabgaben, lohnbezogene Beiträge und Zahlungen aus öffentlichen Haushalten in ordnungspolitischer Perspektive

Ob aus ordnungspolitischen Gesichtspunkten zusätzliche Beurteilungskriterien für die Wahl der Finanzierungsart bzw. das quantitative Verhältnis verschiedener Einnahmearten zueinander abgeleitet werden können, hängt entscheidend davon ab, welche Funktion die gesetzliche Rentenversicherung (beschränken wir uns auf diese) haben soll bzw. wie das bestehende System der gesetzlichen Rentenversicherung interpretiert wird.

14.3.1 Steuer-Transfer-System, Versicherungssystem und Sozialversicherung – öffentliche, meritorische und private Güter

Steuer-Transfer- und Versicherungssystem können als zwei unterschiedliche (extreme) Gestaltungsformen sozialer Sicherung angesehen werden.[12] Im Steuer-Transfer-System (man könnte es als allgemeines, interpersonell orientiertes Umverteilungssystem charakterisieren) steht die (bestimmten interpersonell orientierten Zielvorstellungen verpflichtete) Gestaltung der (personellen) Einkommenssituation in einzelnen Perioden durch Abgaben und Leistungen im Vordergrund. Die Leistungsgestaltung folgt (weitgehend) dem Bedarfsprinzip, die Finanzierung eher dem Leistungsfähigkeitsprinzip (was immer auch darunter konkret verstanden werden mag). Eine Verbindung zwischen Finanzierungsbeitrag einerseits, Leistungsanspruch andererseits besteht allenfalls dem Grunde, nicht aber der Höhe nach; im Prinzip sind beide unabhängig voneinander. Demgegenüber ist das Versicherungssystem durch eine Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung charakterisiert, bei der ein Entsprechungs-(Äquivalenz-)Verhältnis zwischen dem Finanzierungsbeitrag und den dadurch erworbenen Leistungsansprüchen besteht. Im Rahmen der Alterssicherung geht es somit in erster Linie um einen intertemporalen Ausgleich von Einkommen zwischen verschiedenen Lebensphasen. Der Finanzierungsbeitrag ist nicht nur dem Grunde, sondern auch der Höhe nach maßgeblich für die Höhe des Leistungsanspruchs, er besitzt den Charakter eines Preises.

Die Sozialversicherung kann als ein Mischsystem aus diesen beiden Systemtypen aufgefaßt werden, da sie am Grundgedanken des Versicherungssystems (Versicherungsprinzip) orientiert ist und zugleich interpersonelle Einkommensumverteilung („sozialer Ausgleich“) angestrebt wird. Folglich stellt sich die Frage, ob ein Ersatz lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge durch Wertschöpfungs-

[12] SIEHE NÄHER HIERZU KAPITEL 3 IN DIESEM BAND.

abgaben der Arbeitgeber eine Veränderung dieses Mischungsverhältnisses und damit ein Verändern der realisierten Form der Sozialversicherung in Richtung auf einen der beiden Extremtypen bewirkt.

Wenn die Sozialversicherung allerdings als ein Steuer-Transfer-System angesehen wird, das vielleicht aus historischen Gründen noch andere Gestaltungsmerkmale aufweist, dann stellt sich diese am Systemtyp orientierte Frage nicht. Es kommt dann ausschließlich auf die bereits erwähnten ökonomischen Wirkungen und ihre Beurteilungen anhand der für relevant erachteten Ziele an. Im finanzwissenschaftlichen Schrifttum findet sich häufig eine solche Sichtweise.

Hierbei bestehen Berührungspunkte auch mit der in der finanzwissenschaftlichen Literatur behandelten Klassifizierung der Alterssicherung nach ihrem jeweiligen „Gutscharakter“: Wird die Auffassung vertreten, Alterssicherung sei ein „öffentliches Gut“, für das eine angemessene privatwirtschaftliche Bereitstellung als nicht möglich erachtet wird, so wäre Steuerfinanzierung angemessen, wie bei anderen allgemeinen Staatsaufgaben auch. Die Art der Finanzierung orientiert sich dann an steuerlichen Lastverteilungskriterien. Sieht man dagegen die Alterssicherung als „meritorisches Gut“ an, das bei rein privatwirtschaftlicher Bereitstellung u.a. wegen Minderschätzung künftiger Bedürfnisse nicht ausreichend (bzw. nicht frühzeitig genug) nachgefragt und folglich angeboten würde, dann ist – in Analogie zu privatwirtschaftlichen Gestaltungsgesichtspunkten – eine äquivalente Beziehung zwischen Finanzierungsbeitrag einerseits und damit erworbenem Anspruch andererseits angemessen. Tatsache und/oder Ausmaß des Anspruchserwerbs würden durch staatliche Regelungen erzwungen; der Zwangsbeitrag wäre das geeignete Instrument, mit dem ein äquivalenter Anspruch erworben wird. Dies ist analog zum „privaten Gut“, bei dem gleichfalls der Beitrag (die Versicherungsprämie) Finanzierungsinstrument ist. Allerdings wird auf den Zwangscharakter verzichtet.[13]

In Übersicht 14.2 sind die drei Typen von Gütern, die hierfür adäquaten Finanzierungsinstrumente und die Funktion dieser Finanzierungsinstrumente zusammengestellt (vgl. auch Spahn und Kaiser 1988). Nachfolgend wird davon ausgegangen, daß es sich bei der Alterssicherung um ein „meritorisches Gut“ handelt und zugleich ein Mischsystem besteht, bei dem es neben der Äquivalenzbeziehung Maßnahmen der interpersonellen Einkommensumverteilung gibt.

[13] Der Zwang, zur Finanzierung eines Alterssicherungssystems beizutragen, ist allerdings auch begründbar bzw. steht im Zusammenhang mit der Abwicklung interpersoneller Einkommensumverteilung im Alterssicherungssystem, der Wahl des Umlageverfahrens und unerwünschten adversen Selektionseffekten bei privaten Alterssicherungssystemen.

Übersicht 14.2: Art des Gutes und Art seiner Finanzierung

Gutscharakter	**adäquate Finanzierungsart**	**Funktion der Finanzierungsart**
öffentliches Gut	Steuer	Verteilung der Kosten nach der Leistungsfähigkeit der Abgabepflichtigen oder anderen Lastverteilungskriterien
meritorisches Gut	Zwangsbeitrag	Preis (wenn äquivalente Ausgestaltung besteht)
privates Gut	(freiwilliger) Beitrag (freiwillige) Zahlung	Preis

Quelle: Eigene Darstellung.

14.3.2 Lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge in der Sozialversicherung

Für die (positiven) Fragestellungen, welches Mischungsverhältnis der beiden Systemtypen besteht und ob – sowie gegebenenfalls wie – der Systemtyp durch eine Umbasierung verändert wird, ist von großer Bedeutung, als was der lohnbezogene Arbeitgeberbeitrag angesehen wird. Unstrittig ist, daß der lohnbezogene Arbeitgeberbeitrag Kostenbestandteil für die Unternehmung ist. Umstritten ist allerdings, ob er Teil der Arbeitskosten ist, also dem Faktor Arbeit zugerechnet werden kann und damit zugleich Teil des Arbeitsentgelts des versicherungspflichtigen Arbeitnehmers ist, oder ob es sich hier um eine indirekte Abgabe auf den Einsatz des Produktionsfaktors Arbeit handelt, eine Produktionsmittelsteuer.

Bereits in den Diskussionen im Zusammenhang mit der Schaffung der Sozialversicherung in Deutschland Ende des 19. Jahrhunderts wurde die Auffassung vertreten, daß es sich hier um Lohnbestandteile handele, um „Selbstkosten der Arbeit". So schrieb Lujo Brentano: „Ich bezeichne mit voller Überlegung auch diese Zuschüsse, welche die Arbeitgeber zur Krankenkasse leisten, als Beiträge, welche aus dem Lohn der Arbeiter gezahlt werden."[14] Und Adolph Wagner zählte zu den „Selbstkosten der Arbeit" – Ernst Engel folgend – auch den „Bedarf für

[14] Brentano (1879: 136).

die Erhaltung des Lebens nach Abschluß der Arbeitsperiode (Altersrente).“[15] Der Arbeitgeber entrichtet folglich zugunsten des Arbeitnehmers einen Teil des Beitrags. Der lohnbezogene Arbeitgeberbeitrag ist also nicht nur Teil der Arbeitskosten, sondern auch Teil des Einkommens des Arbeitnehmers. Diesem Gesichtspunkt folgt auch die Buchungskonvention der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Diese Sichtweise ist durch die neuere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausdrücklich bestätigt worden: Nach Art. 14 GG sind solche Rentenansprüche, die auf eigenen Beiträgen des Versicherten beruhen, eigentumsrechtlich geschützt. Zu den eigenen Beiträgen zählen Arbeitnehmer- *und* Arbeitgeberbeiträge (in der heutigen Form). Die Arbeitgeberbeiträge sind also zusammen mit den direkt von den Arbeitnehmern entrichteten Beitragsteilen Grundlage für den Anspruchserwerb; die Arbeitgeberbeiträge sind den Versicherten sinnvoll individuell zurechenbar.

Dies unterscheidet lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge von der früheren Lohnsummensteuer, die pauschal auf die Lohnsumme und nicht individuell differenzierend (also auch nicht an der Beitragsbemessungsgrenze endend) berechnet wurde. Die Begründung dafür, daß die „Verpflichtung des Arbeitgebers“ auch anders als individuell, nämlich pauschal abgegolten werden könne, aus der Praxis der Lohnsummensteuer abzuleiten, ist also nicht tragfähig. Noch weniger gilt dies für die von Rürup (1986) konstruierte Analogie von Arbeitgeberbeiträgen mit (aus der Fürsorgepflicht des Arbeitgebers erwachsenden) Arbeitsschutzmaßnahmen. Diese stehen mit der Lohnhöhe in keinem unmittelbaren Zusammenhang und sind keine Entlohnung für Arbeitsleistung, sondern vielmehr Voraussetzung für deren Erbringung.

14.3.3 Konsequenzen einer Umbasierung für die Sozialversicherung und Beurteilung unter Allokationsgesichtspunkten

Eine auf der Wertschöpfung beruhende Arbeitgeberzahlung könnte nicht als Teil des Arbeitnehmereinkommens und als eigener Beitrag des Arbeitnehmers interpretiert werden; diese Zahlung soll ja gerade nicht lohnbezogen bemessen werden. Vielmehr handelt es sich um eine Abgabe der Arbeitgeber an die Sozialversicherung zugunsten der dort Versicherten, ohne daß eine individuelle Zurechnung oder individuelle Verknüpfung mit der Arbeitsleistung des bei dem jeweiligen Arbeitgeber beschäftigten Arbeitnehmers möglich wäre. An die Stelle der individuell zurechenbaren Abgabe träte also eine anonyme Abgabe, die nicht in spezifischer Weise zur Entstehung einer Gegenleistung führt. Während der lohn-

[15] Wagner (1883: 364).

bezogene Arbeitgeberbeitrag an die „Leistungsfähigkeit“ des Arbeitnehmers anknüpft, würde nun die Wertschöpfungsabgabe an der Leistungsfähigkeit der Unternehmung orientiert sein (ob sie es ist und ob dafür ein linearer Tarif angemessen wäre, bleibe dahingestellt).

Unter Berücksichtigung der im vorangegangenen Abschnitt dargelegten Zusammenhänge, wie auch der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts, würde bei Ersatz lohnbezogener Arbeitgeberzahlungen durch Wertschöpfungsabgaben der eigenfinanzierte Rentenanspruch halbiert und folglich auch der Eigentumsschutz deutlich gemindert, was eine erhöhte Eingriffsanfälligkeit im Rentenversicherungssystem bedeutet: Der Gesetzgeber könnte, ohne damit eigentumsrechtliche Schranken zu verletzen, leichter nivellierend in die Rentenstruktur eingreifen. Damit würde die Sozialversicherung stärker in Richtung auf ein allgemeines Umverteilungs-(Steuer-Transfer-)System verändert, da die Bedeutung des Entsprechungsverhältnisses von Leistung und Gegenleistung weiter reduziert würde. Wagner (1986) kennzeichnet dies als „Notausstieg aus dem gegenwärtigen System in die allgemeine Steuerfinanzierung“.

Ob die Begrenzung des Eigentumsschutzes das Sicherheitsgefühl der Betroffenen, deren Abgabenbereitschaft und damit auch die Akzeptanz des Systems fördert, ist zu bezweifeln. Zudem ist die Annahme nicht unplausibel, daß dann, wenn über die Hälfte der Einnahmen der Rentenversicherung aus anderen als lohnbezogenen Abgaben besteht, die lohnbezogene Berechnung und Anpassung von Renten politisch eher zur Disposition gestellt werden könnte. Wie läßt sich längerfristig ein System legitimieren, das um so höhere Renten gewährt, je höher das frühere eigene Arbeitsentgelt war, wenn über die Hälfte der Finanzierung weitgehend unabhängig von der Anspruchsbemessungsgrundlage nach anderen Gesichtspunkten aufgebracht wird?

Enge Berührungspunkte ergeben sich hier zur Beurteilung unter Allokationsgesichtspunkten: Wenn und soweit lohnbezogene Arbeitgeberbeiträge – denen dann entsprechende lohnbezogene Renten gegenüberstehen – als Arbeitskosten anzusehen sind, würde eine Umbasierung dazu führen, daß der Preis für den Faktor (unselbständige) Arbeit über eine höhere Belastung der Kapitalnutzung subventioniert würde. Die Umbasierung würde falsche Preissignale vermitteln.[16] Allerdings setzt das u.a. voraus, daß die Sozialversicherungsbeiträge nur zur Finanzierung von Versicherungsaufgaben verwendet und mit diesen in einem äquivalenten Verhältnis stehen. Sofern (lohnbezogene) Sozialversicherungsbeiträge im heutigen System z.B. für Zwecke der interpersonellen Umverteilung verwendet werden, stellt dies analog zur obigen Argumentation eine Subventio-

[16] Einschränkend ist allerdings zu erwähnen. daß die obige allokationspolitische Argumentation faktisch First-best-Bedingungen voraussetzt, daß – abgesehen von dem hier diskutierten Fall – die Allokation optimal erfolge.

nierung der Kapitalnutzung dar.[17] Deshalb wird in Abschnitt 14.4 auch die Frage diskutiert, wie bei gegebenem Leistungsrecht das Verhältnis von lohnbezogenen Beiträgen zu Steuern aussehen sollte, wenn die Art der Finanzierung den jeweiligen Ausgabenzwecken im Rahmen des Mischsystems „Sozialversicherung" entsprechen soll.

14.3.4 Ein Zwischenergebnis: Beurteilung des Ersetzens lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge durch Wertschöpfungsabgaben

Überblickt man die bisher dargelegten Gesichtspunkte, so sind die Möglichkeiten, durch die Umbasierung gezielt strukturbeeinflussend zu wirken, sehr begrenzt; insbesondere unter beschäftigungspolitischen Aspekten ist allenfalls ein sehr geringer positiver Effekt bei Umbasierung in einer Unterbeschäftigungssituation zu erwarten. Von Loeffelholz (1983) beziffert bei einer für 1980 unterstellten Umbasierung auf der Basis eines Input-Output-Modells den Beschäftigungseffekt, der sich über einen Zeitraum von 15 Jahren verteilt, auf etwa 25 000 Arbeitskräfte, wenig mehr als 1 % der Mitte der 1980er Jahre in der Bundesrepublik Deutschland vorhandenen Zahl an Arbeitslosen. Darüber hinaus ist die Begründung für einen Beschäftigungseffekt bei Umbasierung (niedrigere Arbeitskosten führen zu höherer Beschäftigung) nicht kompatibel mit der von vielen Befürwortern einer Wertschöpfungsabgabe in lohnpolitischen Auseinandersetzungen verwendeten Argumentation. Dies – wie auch die systemändernden Konsequenzen und längerfristigen Gefahren einer Umbasierung – hat wohl mit dazu beigetragen, daß u.a. vom DGB – aber auch Teilen der SPD – nicht mehr eine Umbasierung, sondern ausschließlich eine Ergänzung der gegenwärtigen lohnbezogenen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge durch eine zusätzliche Wertschöpfungsabgabe gefordert wird. Begründet wird dies mit dem steigenden Finanzbedarf insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung, wobei zusätzliche Finanzierungsmittel über diese neue Abgabe den Sozialversicherungsträgern zufließen sollen. Aber auch hier ist dann im Hinblick auf die ökonomischen Wirkungen und die Systemgesichtspunkte zu entscheiden, welches quantitative Gewicht die verschiedenen Abgaben – unterstellt, man entscheidet sich für eine solche Lösung – haben sollen.

Der systemändernde Charakter einer Umbasierung kann allerdings auch anders bewertet, d.h. begrüßt werden. Dies ist dann der Fall, wenn die Sozialversi-

[17] Der Aussage, die Wertschöpfungsabgabe ermögliche eine „allokationsneutrale Aufbringung" und das sei ein Vorteil dieser Abgabe (so z.B. Rürup 1986), da alle Faktoren relativ gleich durch diese Abgabe belastet würden, liegt ein anderes allokationspolitisches Referenzsystem zugrunde: Allokationsneutralität bedeutet nicht unbedingt einen Beitrag zur optimalen Allokation.

cherung zu einem Steuer-Transfer-System umgestaltet werden soll. In eine solche Konzeption – wie sie beispielsweise auch von Verfechtern einer Staatsbürger-Grundrente vertreten wird – fügt sich eine Wertschöpfungsabgabe ein. So wird eine Umbasierung beispielsweise auch von der Partei DIE GRÜNEN (vgl. DIE GRÜNEN 1985) als Finanzierungsquelle für Staatsbürger-Grundrenten befürwortet. Das macht deutlich, daß für die Entscheidung über die Art der Finanzierung eine politische Klärung darüber erforderlich ist, in welche Richtung das bestehende System weiterentwickelt werden soll. Im folgenden Abschnitt werden verschiedene ökonomische Gründe dafür aufgezeigt, warum für die Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland eine Stärkung des Versicherungsgedankens ökonomisch vorteilhaft wäre. Das heißt zugleich, daß eine solche ordnungspolitische Grundentscheidung ökonomisch zu begründen ist, also nicht Ergebnis subjektiver und/oder politischer Bewertung sein muß.

14.4 Ergänzende Wertschöpfungsabgaben oder ausgabenadäquate Festsetzung von lohnbezogenen Beiträgen und Zahlungen aus öffentlichen Haushalten?

Im folgenden soll zunächst stichwortartig begründet werden, wie eine mit Blick auf eine Stärkung des Versicherungsgedankens in der Sozialversicherung ausgestaltete Finanzierungskonzeption aussehen könnte.[18] Diese Konzeption ausgabenadäquater Finanzierungsgestaltung in der Sozialversicherung wird dann verglichen mit der Forderung nach Einführung einer ergänzenden Wertschöpfungsabgabe. Denn wenn der Finanzbedarf steigt, so ist zu entscheiden, ob dieser durch Erhöhung lohnbezogener Beiträge und/oder Zahlungen aus öffentlichen Haushalten gedeckt werden soll oder ob eine solche ergänzende Abgabe einen Beitragsanstieg vermeiden oder mindern soll. Vor allem geht es dabei um die folgende Alternative: Zusätzliche Wertschöpfungsabgabe innerhalb der Sozialversicherung oder erhöhte Zuführung von Mitteln aus öffentlichen Haushalten an die Sozialversicherung („interne“ versus „externe“ Finanzierungsstrategien). Auf diese Alternative scheint sich die neuere Diskussion in der Bundesrepublik Deutschland über Wertschöpfungsabgaben (unter dem primären Aspekt der Deckung künftigen Finanzbedarfs) zuzubewegen. Abschließend wird – wiederum stichwortartig – eine Strategie zur Erhöhung von Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Sozialversicherung skizziert.

---

[18] Auf die Frage, ob im Rahmen der lohnbezogenen Beiträge das Aufteilungsverhältnis zwischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberanteil verändert werden soll, wird hier nicht eingegangen. Eine Verschiebung dieses Aufteilungsverhältnisses hin zu einem größeren Anteil von Arbeitgeberzahlungen weist manche Ähnlichkeit (zumindest in den Wirkungen) mit Wertschöpfungsabgaben auf.

14.4.1 Begründung für eine Stärkung des Versicherungsgedankens in der Sozialversicherung und deren Konsequenzen für die Finanzierungsstruktur

Die Tatsache, daß Sozialversicherungen Mischsysteme sind, bedeutet keinen Freibrief für beliebige Mischung der Finanzierungsarten. Zwei Fragen sind zu unterscheiden: zum einen die nach der Begründung für den Einsatz von lohnbezogenen Beiträgen und Steuern, zum anderen die nach dem quantitativen Verhältnis der beiden Abgabearten zueinander. Folgt man den in Abschnitt 14.3 dargelegten Überlegungen, so ist der lohnbezogene Beitrag ein geeignetes Finanzierungsinstrument für solche Ausgaben, bei denen ein Äquivalenz-(Entsprechungs-)Verhältnis zwischen Eigenleistung und Anspruch bestehen soll, während Aufgaben der interpersonellen Einkommensumverteilung nach Maßgabe steuerlicher und sonstiger verteilungspolitischer Belastungskriterien finanziert werden sollten. Diese Grundüberlegung ist allerdings in eine praktikable Handlungsanweisung zu transformieren, also zu operationalisieren. Hierbei stellt sich zunächst die Frage, welcher *Maßstab für „Äquivalenz"* verwendet werden soll. Die Antwort hierauf ist für die verschiedenen Sozialversicherungszweige nicht notwendig identisch. Für die *gesetzliche Rentenversicherung* wird häufig auf das Konzept der „Beitragsäquivalenz" Bezug genommen. Betrachtet man allerdings Konzeption und Funktion der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland (hier speziell für die Altersrenten), so erfolgt keine Orientierung an Beitragsäquivalenz, sondern *Maßstab ist die relative Lohnposition, unter Berücksichtigung der Länge der Versicherungsdauer.*[19]

Aber auch andere Maßstäbe sind denkbar. So wurde an anderer Stelle im Zusammenhang mit der Frage, ob oder inwieweit in der *gesetzlichen Krankenversicherung* – bei lohnbezogener Beitragsfinanzierung und einkommensunabhängiger Leistungsgestaltung – überhaupt von einer Versicherung gesprochen werden kann, als ein mögliches Kriterium nicht der Vergleich zwischen Finanzierungsbeitrag und zugeflossenen Ausgaben, sondern mit dem durch die Herstellung der Gesundheit wieder erreichbaren Einkommen erwähnt (Schmähl 1985c).[20]

---

[19] Für eine operationale Definition von Äquivalenz, wie auch für intertemporale Einkommensumverteilung und Risikoausgleich sowie interpersonelle Einkommensumverteilung, sind auf den jeweiligen Sozialversicherungszweig ausgerichtete Konventionen erforderlich, bei denen Einigung darüber erfolgen muß, welche Ausgabeart bzw. welcher Teil bestimmter Ausgaben z.B. interpersoneller Einkommensumverteilung zugeordnet wird. Ein Überblick über verschiedene dabei relevante Elemente im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung findet sich bei Wagner (1985). S. weiterhin Schmähl (1985d, 1985e), letzteres speziell zur Hinterbliebenenversorgung.

[20] Als Maßstab könnte auch eine Art Nutzenäquivalenz zugrunde gelegt werden; allerdings erfordert dies eine operationale Definition von „Nutzen". Auch in der finanzwissenschaftlichen Literatur zum Äquivalenzprinzip werden unterschiedliche Maßstäbe behandelt.

Aus meiner Sicht sprechen verschiedene ökonomische Gründe für eine *klare Trennung zwischen Beitrag und Steuer* sowie dafür, allgemeine Staatsaufgaben (und dabei speziell Aufgaben der interpersonellen Einkommensumverteilung), die über die Sozialversicherungsträger abgewickelt werden sollen, nicht aus Beiträgen, sondern aus Steuern zu finanzieren. Zu diesen Gründen gehören insbesondere (vgl. ausführlicher hierzu Schmähl 1985c):

- Die Finanzierung von Aufgaben der interpersonellen Umverteilung durch Beiträge und nicht durch Steuern widerspricht verteilungspolitischen Lastverteilungsregeln, da – z.B. im Vergleich zur Einkommensteuer – nicht das gesamte Einkommen, sondern nur das Arbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze, ohne Berücksichtigung persönlicher Umstände, Abgabenbemessungsgrundlage bei einem linearen Tarif ist; tendenziell ergibt sich dadurch eher eine (interpersonelle) Umverteilung „von unten nach oben".
- Werden Umverteilungsaufgaben durch Beiträge finanziert, dann liegen die Lohnkosten höher, als unter Allokationsgesichtspunkten angemessen ist; tendenziell werden dadurch negative Beschäftigungseffekte ausgelöst.
- Widerstände gegen Beiträge, denen eine klar definierte Gegenleistung gegenübersteht, und die daher den Charakter eines Preises haben, dürften geringer sein – zu weniger Ausweichreaktionen Anlaß geben – als allgemeine Abgaben ohne Anspruch auf Gegenleistung (allgemein für Umverteilungszwecke). Damit steht im Zusammenhang, daß die Beziehung zwischen eigener Leistung und Gegenleistung gestärkt wird, mehr an Arbeitsentgelt und mehr an Beitrag auch zu höherer Rente führt; Leistung würde sich also unter diesem Aspekt „lohnen".
- Die Umverteilungsvorgänge werden bei einer klaren Trennung der Finanzierungsarten transparenter, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung würden in Übereinstimmung gebracht. Damit verbundene klare Regeln und ein höheres Maß an Transparenz dürften auch das Sicherheitsgefühl stärken, die Akzeptanz für das System erhöhen, was wiederum auf die Abgabenbereitschaft und die Bereitschaft, das System langfristig zu bejahen, einwirkt.

Es gibt also eine Reihe ökonomischer Gründe zugunsten einer klaren Trennung zwischen Beitrags- und Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung und auch dafür, den Unterschied zwischen Beitrag und Steuer nicht (weiter) zu verwischen, sondern ihn deutlicher zu betonen sowie bestehende Zweckentfremdung der Verwendung von Beitragseinnahmen stufenweise abzubauen (s. Abschnitt 14.3). Eine solche ausgabenadäquate Finanzierungsregel für die Sozialversicherung bezieht sich nicht nur auf die gesetzliche Rentenversicherung, sondern hat

gleichermaßen Bedeutung für die Bundesanstalt für Arbeit und die gesetzliche Krankenversicherung.[21]

14.4.2 Vergleich der Alternativen „ergänzende Wertschöpfungsabgabe in der Sozialversicherung" oder „erhöhte Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Sozialversicherung"

Geht man für die gesetzliche Rentenversicherung davon aus, daß der Anteil der Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Rentenversicherung im Vergleich zu lohnbezogenen Beiträgen angesichts der Ausgabenstruktur zu gering ist,[22] so stellt sich verstärkt bei wachsendem Finanzbedarf die Frage, ob dieser durch Erhöhung des Anteils der Steuerfinanzierung (z.B. über Zuschüsse an die Rentenversicherung) – zum Teil – gedeckt werden soll oder ob eine eigene zusätzliche Wertschöpfungsabgabe in der Rentenversicherung anzustreben wäre.[23]

Zugunsten einer ergänzenden Wertschöpfungsabgabe scheint auf den ersten Blick zu sprechen, daß hier der Rentenversicherung eine eigene zusätzliche Finanzierungsquelle erschlossen wird, deren Aufkommen unmittelbar den Versicherungsträgern zufließt. Demgegenüber wurden vom Bund die ihm obliegenden Zahlungsverpflichtungen nur begrenzt eingehalten.[24] Diese Argumentation beruht allerdings auf der Annahme, die Wertschöpfungsabgabe sei ein Beitrag und keine Steuer. Ökonomisch und juristisch dürfte die Auffassung nicht aufrecht zu erhalten sein, daß die Wertschöpfungsabgabe als Beitrag anzusehen ist. Da jedoch die Sozialversicherungsträger keine Steuerhoheit besitzen, müßte ihnen folglich das Aufkommen aus der Wertschöpfungsabgabe von den Gebietskörperschaften zur Verfügung gestellt werden. Abgesehen von hiermit verbundenen Finanzausgleichsfragen zwischen den öffentlichen Gebietskörperschaften und selbst unter der Annahme, die Wertschöpfungsabgabe würde zweckgebunden zugunsten der Sozialversicherung erhoben, bliebe – wie bei der jetzigen Zuschußregelung – gleichermaßen die Unsicherheit darüber bestehen, wie die sons-

---

[21] In diesem Sinn Schmid (1986); für die gesetzliche Krankenversicherung Schmähl (1985c).

[22] Unbeschadet der immer noch fehlenden Einigung über die als maßgebend angesehenen Konventionen zur Ermittlung des Anteils der Rentenausgaben, der aus öffentlichen Haushalten der Gebietskörperschaften finanziert werden sollte, besteht wohl weitgehende Übereinstimmung darüber (einmal abgesehen von der spezifischen Interessenlage des Bundesfinanzministers), daß dieser Anteil zu gering ist. Dies folgt aus unterschiedlichen, mit verschiedenen Abgrenzungskriterien arbeitenden Untersuchungen. Exemplarisch sei hier nur verwiesen auf Kössler (1982).

[23] Zu einem Überblick über Alternativen der Finanzierung s. auch Schmähl (1987a).

[24] Hiermit ist nicht das Absinken des Anteils des Bundeszuschusses infolge der Anbindung an die Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage gemeint, sondern abweichend von der gesetzlich festgelegten Zuschußregelung hat sich der Bund durch verschiedene Maßnahmen – und sei es manchmal auch nur zwischenzeitlich – „entlastet".

tigen Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Rentenversicherung gestaltet werden, ob sie also beispielsweise auf die aus der Wertschöpfungsabgabe zufließenden Einnahmen „angerechnet" würden. Hinsichtlich der Verläßlichkeit des Mittelzuflusses besteht also zwischen Wertschöpfungsabgabe und Zuschußregelung im Prinzip kein Unterschied.

Darüber hinaus ist zu beachten, daß die Entscheidung zugunsten der Wertschöpfungsabgabe eine Entscheidung zugunsten einer Abgabenerhöhung ist, und zwar nicht allgemeiner, sondern spezifischer Art. Demgegenüber können Zuschüsse an die Rentenversicherung auf unterschiedliche Weise finanziert werden, auch – aber nicht nur – durch Abgabenerhöhungen, daneben aber gleichfalls durch Umschichtungen in öffentlichen Haushalten. Gerade unter längerfristigem Aspekt sollte diese Möglichkeit – trotz bekannter Widerstände – nicht übersehen werden. Allein im Zusammenhang mit demographischen Veränderungen können sich Möglichkeiten für solche Mittelumschichtungen ergeben, aber auch u.a. dann, wenn im Leistungsrecht des beamtenrechtlichen Versorgungssystems analog zur gesetzlichen Rentenversicherung Korrekturen vorgenommen werden.[25] Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Rentenversicherung können also auf unterschiedliche Weise sowie nach den jeweiligen ökonomischen Bedingungen und maßgebenden Zielen finanziert werden. Unter diesen Gesichtspunkten wäre ggf. auch zu prüfen, ob zur Mittelbeschaffung u.U. eine Wertschöpfungssteuer oder eine Ressourcensteuer eingesetzt werden soll.

Um einen zusätzlichen Finanzbedarf in der Rentenversicherung zu decken, spricht also (abgesehen von finanzverfassungsrechtlichen Bedenken der Realisierbarkeit) vieles gegen die Strategie, für die Rentenversicherung eine eigene Wertschöpfungsabgabe anzustreben. Stattdessen sollte eine adäquate Bemessung und – worauf dies faktisch hinausliefe – Erhöhung von Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Rentenversicherung erfolgen. Im Hinblick auf die Verläßlichkeit des Mittelzuflusses wäre allerdings erforderlich, daß feste Regeln für solche Zahlungen geschaffen und von Politikern auch eingehalten werden, dies u.a. im Interesse einer Steigerung der Akzeptanz für die Sozialversicherung und des Sicherheitsgefühls, das durch Regelungen der Sozialversicherung geschaffen werden soll.

[25] Allerdings kann nicht pauschal das Umschichtungspotential in öffentlichen Haushalten aus der unterschiedlichen Entwicklung der Zahl von alten Menschen im Vergleich zu Kindern/Jugendlichen abgeleitet werden. Die Umschichtungsmöglichkeiten sind im Zweifel erheblich begrenzter als aus solchen demographischen Belastungsinformationen manchmal gefolgert wird.

14.4.3 Eine Strategie zur Erhöhung der Zahlungen aus öffentlichen Haushalten an die Rentenversicherung und Konsequenzen des Verzichts auf eine ausgabenadäquate Finanzierungsgestaltung

Zahlungen aus öffentlichen Haushalten können in verschiedener Form erfolgen, insbesondere als

– *Erstattungen* für bestimmte, der Rentenversicherung übertragene Aufgaben;
– *allgemeine Zuschüsse* (hier im Sinne pauschaler Abgeltung von politisch gewollten Abweichungen von versicherungsgemäßen Regelungen);
– *Beitragszahlungen aus öffentlichen Kassen* in solchen Fällen, in denen Personen kein oder kein ausreichend hohes Arbeitsentgelt erhalten, ihnen aber dennoch aus bestimmten Gründen für diese Zeit ein Rentenanspruch zuerkannt werden soll.

Die *inhaltliche, aber auch die quantitative Verbindung* zwischen diesen drei Formen ist zu beachten.[26]

Im Zentrum der wissenschaftlichen und politischen Diskussion stehen allerdings allgemeine Zuschüsse, der „Bundeszuschuß". Insbesondere für ihn wird die Frage nach der Höhe und den für seine Bemessung maßgebenden Kriterien gestellt. Dieser Frage kann – wie erwähnt – hier nicht detailliert nachgegangen werden. Zum Grundsätzlichen nur so viel: Anhaltspunkt für die Höhe der aus öffentlichen Kassen zu zahlenden Mittel an die Rentenversicherung zu einem bestimmten Zeitpunkt – also bei *gegebenem Leistungsrecht* – wären die Ausgaben der Rentenversicherung, die der interpersonellen Einkommensumverteilung zugerechnet werden können. Hierfür ist – wie bereits betont – die Einigung über Berechnungskonventionen zur quantitativen Abgrenzung von intertemporaler Umverteilung und Risikoausgleich einerseits, interpersoneller Umverteilung andererseits notwendig. So dürfte beispielsweise unstrittig sein, daß Ausbildungsausfallzeiten oder die Aufstockung von Renten im Rahmen der Rente nach Mindesteinkommen zur interpersonellen Umverteilung gerechnet werden können. Nach der Neuregelung der Hinterbliebenenrenten (mit Einkommensanrechnung) liegt nahe, auch sie – zumindest nach einer Übergangszeit – nicht als versicherungsmäßig gestaltete Leistungen anzusehen.[27]

---

[26] Werden beispielsweise sogenannte „beitragsfreie Zeiten" – u.a. Zeiten der Ausbildung – nicht mehr (überwiegend) aus den Beiträgen anderer Versicherter finanziert, sondern werden dafür aus öffentlichen Kassen Beiträge entrichtet, so wären die daraus resultierenden Ausgaben nicht mehr über einen allgemeinen Zuschuß abzudecken.

[27] In verschiedenen Arbeiten hat der Verfasser seit den 1990er Jahren das Ausmaß der Fehlfinanzierung in den einzelnen Sozialversicherungszweigen abzuschätzen versucht und diese – unter Berücksichtigung zwischenzeitlich insbes. in der gesetzli-

Im Interesse längerfristiger Kalkulierbarkeit und einer Stärkung des Sicherheitsgefühls der Betroffenen wäre es allerdings nicht ratsam, alljährlich oder in kurzen Abständen über die Höhe der Zahlungen zu verhandeln, auch wenn sich kohortenspezifische Veränderungen (aufgrund der jeweiligen Versichertenbiographien) ergeben. Neufestlegungen wären allerdings u.U. bei Änderungen des Leistungsrechts erforderlich. Die Einigung über bestimmte Berechnungskonventionen gäbe allerdings einen wichtigen *Anhaltspunkt* für die *Entscheidung* über die Höhe der aus öffentlichen Kassen zu leistenden Zahlungen. Es dürfte gegenwärtig kaum strittig sein, selbst bei Unsicherheit über manche konkreten Grenzziehungen für die interpersonelle Umverteilung, daß sie im Rahmen der Rentenversicherung in nicht unbeträchtlichem Maße durch Beiträge finanziert wird.

Eine Korrektur des steuerfinanzierten Anteils an den Rentenausgaben – also seine Erhöhung – wird allerdings realistischerweise nur *schrittweise* erfolgen können, beispielsweise folgendermaßen: Zunächst wäre sicherzustellen, daß der steuerfinanzierte Anteil nicht noch weiter sinkt, was bei der gegenwärtigen Kopplung der Bundeszuschüsse an die Entwicklung der allgemeinen Bemessungsgrundlage erfolgen würde.[28] Es wäre also als erster Schritt eine Anbindung des Bundeszuschusses an die Entwicklung der Rentenausgaben erforderlich, wie dies schon anläßlich der Rentenreform von 1957 von der SPD (vergeblich) gefordert wurde. Hierdurch bliebe der durch den Bundeszuschuß finanzierte Anteil an den Rentenausgaben im Zeitablauf konstant. Die Anhebung dieses Anteils wäre zwar aus den oben erwähnten Gründen – vor allem verteilungs- und arbeitsmarktpolitischer Art – so bald als möglich erwünscht, könnte aber aus mehr pragmatischen Überlegungen stufenweise dann erfolgen, wenn der Finanzbedarf in der Rentenversicherung steigt.[29] Damit über die Anhebung nicht stets neu entschieden werden muß, wäre auch *hierfür* eine *Regelbindung* anzustreben.

---

chen Rentenversicherung beschlossener Maßnahmen zur Steuerfinanzierung sogenannter „versicherungsfremder Leistungen“ z.B. für 1992 mit 100 Mrd. DM und für 1998 mit (mindestens) 8 Beitragssatzpunkten beziffert. Zum Überblick über verschiedene dann in jüngerer Zeit vorgelegte Arbeiten siehe Schmähl (2007b).

28 Wie aus längerfristigen Modellberechnungen zu ersehen ist, würde der Anteil der Rentenausgaben, der durch den Bundeszuschuß finanziert wird (und der anläßlich der Rentenreform von 1957 bei über 30 % lag, inzwischen auf rund 18 % gesunken ist), bis zum Jahr 2030 noch weiter (auf etwa 12 bis 13 %) sinken. S. hierzu u.a. Schmähl (1986c). Zur Erläuterung: Die Entwicklung der „allgemeinen Bemessungsgrundlage“ (die bis zum „Rentenreformgesetz 1992“ ein Faktor der Rentenformel war) folgte im Prinzip der Entwicklung durchschnittlicher Bruttoarbeitsentgelte. Die Kopplung des Bundeszuschusses an diese Größe führte dazu, dass bei steigenden Beitragssätzen der Anteil des Bundeszuschusses an den Einnahmen sank. Bei z.B. demographisch oder durch Leistungsänderungen bedingten Steigerungen der Rentenausgaben sank der Bundeszuschuß in Relation zu den Ausgaben.

29 Zu solch einem mehrstufigen Konzept s. schon Schmähl (1981g).

Dies könnte mit Hilfe eines Indikators erfolgen, der steigende finanzielle Belastungen in der Rentenversicherung signalisiert. Als Indikator könnte beispielsweise der Beitragssatz in der Rentenversicherung dienen; in diesem Fall würde bei Beitragssatzsteigerung gleichzeitig auch in bestimmtem Maße eine Anhebung des Bundeszuschusses erfolgen und damit den Beitragsmehrbedarf mindern.[30] Aber auch andere Indikatoren wären denkbar – u.U. sogar vorzuziehen, da sie weniger beeinflußbar sind –, so vor allem der „Altenquotient“ (zahlenmäßiges Verhältnis von alten Menschen zu Personen im erwerbsfähigen Alter) oder ggf. auch der „Rentnerquotient“ (zahlenmäßiges Verhältnis von Rentnern zu Beitragspflichtigen). Insbesondere aus ressortbezogener Sicht wird diesem Konzept wohl entgegengehalten, der Bundeshaushalt sei mit Ausgabenanforderungen nur begrenzt belastbar, auch würden damit die Möglichkeiten für Steuersenkungen vermindert. Eine solche begrenzte Ressortperspektive ist allerdings ökonomisch nicht akzeptabel. Zumindest wären gegeneinander abzuwägen der „Nutzen“ von Steuersenkungen mit „Kosten“, die durch den Verzicht auf eine zielentsprechende Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Rentenversicherung verbunden wären, d.h. im Zweifel höhere Beiträge mit verstärkter Umverteilung „von unten nach oben“, allokationspolitisch ungerechtfertigte Erhöhung von Arbeitskosten usw. Wird der Anteil der Steuerfinanzierung an den Rentenausgaben dennoch nicht angehoben, so bleiben folgende „Auswege“:

- Die Ausgaben werden weiterhin – und im Zweifel sogar zunehmend – aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert. Längerfristig dürfte dadurch das System grundlegend transformiert werden, denn es ist schwer einzusehen, wie ein Rentenversicherungssystem legitimiert werden soll, in dem in erheblichem und wachsendem Maße Beitragseinnahmen zur Finanzierung von Umverteilungsaufgaben verwendet werden.
- Umverteilungsaufgaben werden zwar aus der Rentenversicherung ausgelagert, bleiben aber an anderer Stelle erhalten. Eine solche „institutionelle“ Reform dürfte allerdings (noch) schwieriger realisierbar sein als die ausgabenadäquate schrittweise Veränderung der Finanzierungsstruktur.
- Die Umverteilungsaufgaben werden beseitigt, was die Rentenversicherung in entsprechendem Maße ihres Charakters als „Sozialversicherung“ und damit des Solidarausgleichs „berauben“ würde und zudem den Verzicht auf entsprechende Umverteilungsaktivitäten bedeutete.[31]

---

[30] Im Rahmen der „Rentenreform 1992“ erfolgte eine (zusätzliche) Anbindung des Bundeszuschusses an die Entwicklung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung.

[31] Die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe stellt dafür auch keine Lösung dar; die aufgezeigten Grundprobleme bleiben erhalten, da die Wertschöpfungsabgabe ja allenfalls eine Quelle für die Mittel ist, die aus öffentlichen Haushalten den Sozialversicherungsträgern zuzuführen wären.

Solche Konsequenzen und Perspektiven für das soziale Sicherungssystem sollten bei der Entscheidung für oder gegen eine ausgabenadäquate Neuregelung der Finanzbeziehungen zwischen Bund und Rentenversicherung beachtet werden, so daß diese Entscheidungen in Kenntnis der auch längerfristig möglichen Folgen getroffen werden.

Im Interesse einer Stärkung des Sicherheitsgefühls und der Akzeptanz des Rentenversicherungssystems wären Entscheidungen auf der Basis einer klaren Grundkonzeption für die Gestaltung der Rentenversicherung und daraus abgeleitete Maßnahmen eine wichtige Voraussetzung, denn diese Akzeptanz ist langfristig gesehen die wohl entscheidende Quelle für die Finanzierbarkeit eines sozialen Sicherungssystems. Die möglichst transparent gestalteten und auch als problemlösungstauglich angesehenen Finanzierungsentscheidungen sind allerdings – dies macht gerade die ordnungspolitische Perspektive deutlich – nur ein Element in einem umfassenden Gesamtkonzept, in dem Ausgaben- und Einnahmengestaltung aufeinander abzustimmen sind. Die Orientierung der Finanzierung an dem jeweiligen Ausgabenzweck – damit die deutliche Unterscheidung zwischen Beitrag und Steuer und folglich zugleich eine Stärkung des Versicherungsgedankens bei Beibehaltung der (adäquat finanzierten interpersonellen) Umverteilungsaufgaben – dürfte auch unter ökonomischen Gesichtspunkten eine sinnvolle Strategie sein, wenn man an der Sozialversicherung als einem Mischsystem festhalten will und sich gegen die Integration der bisherigen Sozialversicherung in ein allgemeines Steuer-Transfer-System entscheidet. Würde man dagegen diesen Weg der Integration gehen, hätte dies notwendigerweise u.a. zur Konsequenz, daß die einkommensbezogene Gestaltung von Transferzahlungen (wie Renten, Arbeitslosengeld) – zumindest längerfristig – zugunsten einheitlicher oder von der jeweiligen Bedarfssituation abhängiger Leistungsgestaltung aufzugeben wäre.

15 Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung*

15.1 Zur Einführung

Alterssicherung berührt die Menschen hierzulande im größten Teil ihres Erwachsenenlebens – als Abgabepflichtige, Vorsorgende oder Leistungsempfänger. Die ökonomische Situation im Alter ergibt sich aus einem vielschichtigen Geflecht von Einflußfaktoren, die sowohl auf die ökonomische Situation in der Erwerbsphase einwirken und von dort auf die Lage im Alter als auch direkt die Situation im Alter beeinflussen (Schmähl 1996b). Alterssicherung hat neben dieser individuell-lebenszyklischen Bedeutung vielfältige wirtschafts-, finanz-, sozial- und gesellschaftspolitisch relevante Dimensionen.

Dieser Beitrag bezieht sich allein auf sozialstaatliche Regelungen im Rahmen von Alterssicherungssystemen. Umfang und Struktur sozialstaatlicher Regelungen wiederum werden von gesamtwirtschaftlichen, demographischen und politischen Bedingungen beeinflußt.

Alterssicherung wird derzeit weltweit diskutiert, auf nationaler wie internationaler Ebene. Zu den zentralen Fragen gehören die Aufgabenverteilung zwischen privaten und öffentlichen Akteuren und Institutionen, die Konzeptionen für die Entwicklung von einzelnen Institutionen sowie deren Umfang und Struktur. In vielen Ländern sind bereits Entscheidungen über weitreichende Reformmaßnahmen und die Richtung der weiteren Entwicklung getroffen worden.

Auch die jüngsten Diskussionen über die weitere Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland sind teils explizit, teils implizit von konzeptionellen Grundfragen geprägt: nur noch staatliche Mindestsicherung, ergänzt um ausschließlich freiwillige private Vorsorge oder weiterhin einkommensbezogene staatliche Sicherung mit differenzierten Leistungen, doch auf welchem Niveau und mit wieviel „Solidarausgleich“? Hierauf wird an späterer Stelle speziell für die deutsche Situation eingegangen wie auch auf die Frage, ob das in Deutsch-

* Erstveröffentlichung: 1997 (siehe Schmähl 1997d).

land praktizierte, überwiegend am Arbeitsverhältnis anknüpfende staatliche Alterssicherungssystem international nicht eher ein „Sonderfall“ ist – wie z.B. bei Allmendinger (1994: 265-267) zu lesen –, oder ob es vielleicht u.a. angesichts veränderter Erwerbsmuster gar ein von der Entwicklung überholtes Auslaufmodell ist. Dies wird verbunden mit der Frage danach, welche Entwicklungsstrategie sich für das deutsche System der Alterssicherung

(a) abzeichnet (also die positive Frage) oder
(b) gewählt werden sollte (die normative Frage) sowie,
(c) welche Wege dazu einzuschlagen sind

angesichts der vielfältigen strukturellen Veränderungen und Herausforderungen, die Anlaß für Reformüberlegungen bieten oder bei diesen zu berücksichtigen sind. Auf diese veränderten und sich weiter ändernden Umfeldbedingungen selbst kann hier nicht eingegangen werden.[1]

Wenn über Weichenstellungen für die Zukunft gesprochen wird, sind offensichtlich viele Wirkungszusammenhänge zu berücksichtigen, über die allerdings in der theoretischen und empirischen Forschung leider vielfach keine einheitliche Auffassung besteht.[2]

Da Wirkungserwartungen auch mitgeprägt sind durch die jeweiligen institutionellen Bedingungen und bisher gemachte Erfahrungen, können Lösungsansätze und Konzepte nicht einfach von einem Land auf ein anderes übertragen werden. Dennoch kann ein Blick auf die internationale Entwicklung aufschlußreich sein. Um diese wie auch mögliche Entwicklungsstrategien für das deutsche Alterssicherungssystem zu charakterisieren, wird zunächst ein einfacher analytischer Rahmen zur Einordnung verschiedener Konzeptionen der Alterssicherung und der mit ihnen verbundenen Ziele und Wirkungserwartungen skizziert.

---

[1] S. dazu u.a. Schmähl (1994c: 335-339) mit weiteren Verweisen. Bei der ab Abschnitt 15.4 in das Zentrum der Ausführungen rückenden Alterssicherung in Deutschland steht das quantitativ wichtigste System – die gesetzliche Rentenversicherung – im Mittelpunkt. Sie vereint als Regelsicherungssystem für den größten Teil der Bevölkerung nahezu 70 Prozent aller Ausgaben für Alterssicherung auf sich. Es dürfte keine Fehleinschätzung sein, daß in Deutschland für die nächsten Jahrzehnte die umlagefinanzierte Rentenversicherung weiterhin das zentrale und quantitativ bedeutendste Alterssicherungssystem sein wird.

[2] S. exemplarisch die Ausführungen bei Aaron (1982), Barr (1992), Atkinson (1999).

15.2 Alternative Konzeptionen der Alterssicherung – zwischen Vorsorge und Versorgung

Bei der Ausgestaltung von Systemen der Alterssicherung und den dafür maßgebenden Konzeptionen kann man stark vereinfachend von zwei Grundkonzeptionen ausgehen: Alterssicherung, die primär am *Vorsorgegedanken* orientiert ist – wobei die Leistungen im Alter auf Vorleistungen in früheren Phasen beruhen, mit oder ohne Risikoausgleich (also durch Versicherungen oder als reine Sparmodelle), die *privat* oder *staatlich* sowie *freiwillig* oder *obligatorisch* sein können. Die zweite Konzeption kann vereinfachend als *Versorgung* bezeichnet werden. Dort wird Einkommen zwischen Personen gezielt interpersonell umverteilt, wobei eine (monetäre) Vorleistung oder deren Höhe für die Höhe der Leistung im Alter keine Rolle spielt. Die Leistungen im Alter sind also unabhängig vom früheren Einkommen, können einheitlich hoch sein oder aber die aktuelle Einkommenslage im Alter mit berücksichtigen, also andere Einkünfte auf die Alterssicherungsleistung anrechnen. Dies kann nur in *staatlicher Regie* und in einem Pflichtsystem realisiert werden.

Im folgenden wird zunächst auf sogenannte Regel-Alterssicherungssysteme eingegangen (häufig als „erste Säule" bezeichnet), die für größere Personengruppen die Grundlage ihrer Alterssicherung bilden. Sie sind zumeist staatlich organisiert. Bei ihrer Ausgestaltung geht es zum einen um die grundlegende Frage: Soll die staatliche Alterssicherung nur eine *Mindestsicherung* darstellen oder soll sie darüber hinausgehend eine *einkommensbezogene Absicherung* mit folglich differenzierten Leistungen im Alter ermöglichen?[3] Die zweite grundlegende Frage lautet: Soll dieses System nach der *Vorsorge- oder der Versorgungskonzeption* gestaltet sein?

Für die *Mindestsicherung* spielen mindestens drei (Grund-)Varianten eine Rolle. Die ersten beiden sind versorgungsstaatliche Formen:[4]

- Mindestsicherung nur als *bedürftigkeitsgeprüfte* staatliche Transferleistung, so wie in Australien und neuerdings auch in Neuseeland.
- Steuerfinanzierte *vorleistungsunabhängige* Grundrenten (Staatsbürgerrente) mit einheitlichen *Leistungen* (oft differenziert nach der Wohndauer im Land und ggf. auch nach dem Familienstand). In der Realität bedeutet dies aber

---

[3] Dahinter stehen unterschiedliche *verteilungspolitische Zielvorstellungen:* Bei Beschränkung auf die Mindestsicherung wird Armutsvermeidung angestrebt, in einkommensbezogenen Systemen geht es vor allem um eine Verstetigung der Einkommensentwicklung im Lebensablauf beim Übergang in und auch während der Altersphase und damit um ein Anknüpfen an die früher erreichte Einkommenssituation.

[4] Diese beiden Varianten der Mindestsicherung sind auch die einzigen Konzeptionen, die aus Sicht der Weltbank für die „erste Säule" in staatlicher Trägerschaft geeignet sind; s. World Bank (1994).

nicht unbedingt, daß die Leistungen dann so hoch sind, daß Armut auch tatsächlich vermieden wird, siehe Großbritannien.[5]

Eine dritte Konzeption der Mindestsicherung ist am Vorsorgegedanken orientiert:

– Eine *beitragsfinanzierte staatliche Mindestsicherung* mit einem pro Kopf einheitlichen Beitrag *(Kopf-Beitrag),* was zu einer einheitlich hohen Rentenleistung in Abhängigkeit von der Versicherungsdauer führt. Es ist hierbei eine bestimmte Zahl von Beitragsjahren erforderlich, um eine armutsvermeidende Mindestrente zu erlangen. Diese Konzeption spielte im britischen Beveridge-Report eine wichtige Rolle.[6]

Betrachtet man die Entwicklung in Ländern, die eine staatliche Mindest-Alterssicherung eingeführt haben, so zeigt sich, daß früher oder später eine *zweite „Säule" der Alterssicherung* aufgebaut wurde, die – und das ist hervorzuheben – in der Regel *obligatorisch* ist und meist am Beschäftigungsverhältnis anknüpft. Dadurch wird – zumindest für Arbeitnehmer – durch eine zweite Pflichteinrichtung im Zusammenwirken mit der Pflicht-Mindestsicherung eine *einkommensbezogene Alterssicherung* angestrebt. Typische Beispiele für solch eine obligatorische ergänzende Alterssicherung sind die obligatorische betriebliche Alterssicherung in der Schweiz oder in Australien sowie die bisherige am Arbeitsverhältnis anknüpfende Zusatz-Alterssicherung in Schweden (ATP). Demgegenüber sind die ergänzenden Alterssicherungseinrichtungen in Ländern mit einkommensbezogener Regel-Alterssicherung in aller Regel freiwillige Einrichtungen, wie die betriebliche Alterssicherung in Deutschland oder den USA.

Die Kombination aus steuerfinanzierter Grundrente (auf Sozialhilfeniveau) für alle Staatsbürger und ausschließlich freiwilliger privater Vorsorge – wie sie von Kurt Biedenkopf und seinem Mitstreiter Meinhard Miegel für Deutschland propagiert wird – ist in der Realität kaum vorzufinden.[7] Zudem zeigt die Entwicklung der letzten Jahre, daß zumindest in höherentwickelten Volkswirtschaften die steuerfinanzierte Staatsbürgerrente geradezu als „Auslaufmodell" be-

---

[5] Eine solche steuerfinanzierte Staatsbürgerrente propagiert bekanntlich seit langem Kurt Biedenkopf für Deutschland – so wie dies ja auch die ursprüngliche Vorstellung Bismarcks war, die später u.a. von den Nationalsozialisten für eine „Altersversorgung des deutschen Volkes" mit ausdrücklichem Bezug auf Bismarck aufgegriffen worden ist. Zum Überblick s. Schmähl (1993e).

[6] Für eine Diskussion unterschiedlicher Varianten, auch mit Bezug auf die deutsche Situation, s. Schmähl (1990c).

[7] Zur Diskussion über Wirkungen einer steuerfinanzierten Grundrente, einschließlich der für Deutschland beträchtlichen Einführungsprobleme, s. Schmähl (1974a sowie 1988c) mit ausführlichen Literaturverweisen.

zeichnet werden kann. Neuseeland nahm Abschied von dieser vergleichsweise teuren Konzeption, um zur Einkommensanrechnung nach australischem Vorbild überzugehen. Auch in Schweden soll es in Zukunft keine einkommensunabhängige einheitliche Grundrente mehr geben. International deutet sich eine Tendenz zu einer Stärkung der Vorsorgekonzeption auch in staatlichen Systemen an und keinesfalls zu mehr versorgungsstaatlichen Lösungen.

Der zweite Grundtyp staatlicher Alterssicherung sind *einkommensbezogene Systeme.* Dabei sind zwei Grundtypen zu unterscheiden: *beitragsorientierte* und *leistungsorientierte Systeme.* Bis vor kurzem existierten in Europa für staatliche Alterssicherungen keine beitragsbezogenen Systeme.[8] Doch es gibt neuere Entwicklungen: In Schweden, in Lettland und in Italien sind die Weichen in Richtung auf ein umlagefinanziertes beitragsorientiertes staatliches Regelsicherungssystem gestellt. In Lettland ist es – nach schwedischem Reformkonzept und unter Mitwirkung der Weltbank – sogar bereits seit Anfang 1996 implementiert.[9]

Beitragsorientierte Systeme – die stark am Konzept von Privatversicherungen orientiert sind – sehen nicht ein bestimmtes Absicherungsniveau für den einzelnen Versicherten vor, sondern je nach Verzinsung der Beiträge ergibt sich eine bestimmte Leistung im Alter, wobei sich das Absicherungsniveau erst beim Leistungsbezug herausstellt, abhängig insbesondere vom Verhältnis der Verzinsung von Beiträgen zur Einkommensentwicklung bis zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben. Hier erfolgt also eine *Verlagerung von Risiken auf die Versicherten* – dies zeigt sich übrigens auch in Betriebsrentensystemen vieler Länder (Turner 1996).

Im Unterschied zu beitragsorientierten Systemen ist in *leistungsorientierten* Systemen eine direkt einkommensbezogene Absicherung mit einem bestimmten Absicherungsniveau vorgesehen, wobei die Höhe der Leistung im Alter positiv mit einer Vorleistung verknüpft ist. Die Gegenleistung im Alter beruht aber nicht auf der absoluten Höhe von Beitragszahlungen (wie in beitragsorientierten Systemen), sondern auf dem jeweiligen Einkommen, das der Beitragszahlung zugrunde liegt. Wie die einkommensbezogene Berechnung der Altersrenten erfolgt, ist – international gesehen – recht unterschiedlich; sie reicht vom letzten Einkommen oder z.B. dem Einkommen der letzten 10 oder 15 Jahre bis zum Einkommen während der gesamten Versicherungszeit – wie in Deutschland.

In diesen einkommensbezogenen Systemen spielt die Frage, inwieweit nur *intertemporal* (unter Berücksichtigung des Risikoausgleichs) zwischen den Lebensphasen umverteilt wird und inwieweit durch die Versicherungsbedingungen auch gezielt interpersonelle Umverteilung, also eine gezielte Besser- und

---

8 In Deutschland spielt dieser Unterschied bislang für die Ausgestaltung von Betriebsrenten eine Rolle.

9 Ausführliche Analysen hierzu in Holzmann und Palmer (2006).

Schlechterstellung von Personengruppen angestrebt wird, eine wichtige Rolle. Es gibt also in der Realität unterschiedliche Mischungsverhältnisse von Vorsorgekonzeption und Versorgungselementen (letzteres wird oft als Solidarausgleich oder sozialer Ausgleich bezeichnet, auch wenn die Effekte durchaus nicht „sozial" sein müssen).

15.3 Einige Entwicklungstendenzen

Betrachtet man die internationale Entwicklung der letzten Jahre, so zeigt sich nicht nur – wie erwähnt –, daß durch obligatorische Systeme eine einkommensbezogene Alterssicherung angestrebt wird, sondern auch eine *Tendenz der Stärkung der Vorsorgekonzeption* durch eine stärkere Orientierung an Versicherungsüberlegungen in staatlichen Systemen (neben der zunehmenden Bedeutung privater Vorsorge).

Die dazu in staatlichen Systemen ergriffenen Maßnahmen sind unterschiedlich. In einigen Ländern erfolgt eine Ausdehnung der Zeiten, die für die Rentenberechnung zugrundegelegt werden (so in Frankreich oder in Österreich), in anderen eine Ausgliederung von Umverteilungsmaßnahmen aus der Alterssicherung, sei dies institutionell oder finanziell, letzteres z.B. in Frankreich mittels einer spezifischen Abgabe (CSG, Contribution Sociale Généralisée). Auch die Einführung von versicherungstechnischen Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug oder der Abbau solcher nicht beitragsgedeckter Rentenansprüche, denen keine adäquate Finanzierung aus dem Staatshaushalt gegenübersteht – wie 1996 in Deutschland beschlossen –, sind weitere Elemente, die eine Stärkung von Leistung und Gegenleistung in der Alterssicherung bewirken.

Die politischen Entscheidungen in Deutschland zum „Rentenreformgesetz 1992" wie auch die 1996 beschlossenen Maßnahmen im Rahmen des „Wachstums- und Beschäftigungsförderungsgesetzes" führen für die gesetzliche Rentenversicherung zu einer Stärkung der Beziehung zwischen Finanzierungsbeitrag und Rentenleistung. Weitere Reformschritte sind geplant. Bei diesen künftigen Entscheidungen geht es auch darum, in welche Richtung sich die einkommensbezogene Rentenversicherung entwickeln soll und wird, also ob der Vorsorgeaspekt weiter gestärkt werden soll oder ob die Entwicklung mehr in Richtung auf ein Versorgungssystem (mit vermehrter interpersoneller Umverteilung) geht. Dies kann explizites Ziel sein oder sich eher allmählich als Resultat bestimmter Entscheidungen ergeben.

15.4 Stärkung der Vorsorgekonzeption in der gesetzlichen Rentenversicherung – Wege und Begründungen

Bevor auf einige – insbesondere auch ökonomische – Begründungen für eine Stärkung der Vorsorgekonzeption in der gesetzlichen Rentenversicherung, dem quantitativ bei weitem wichtigsten Teil des deutschen Alterssicherungssystems eingegangen wird, einige Hinweise auf unterschiedliche Wege zur Stärkung des Vorsorgecharakters der Rentenversicherung. Dies kann zum einen durch Maßnahmen innerhalb der Rentenversicherung erfolgen (s. die nachfolgenden Fälle 1 und 2), zum anderen in Verbindung mit weiteren öffentlichen Haushalten (Fälle 3 und 4):

1. Beseitigung von interpersonellen Umverteilungselementen durch versicherungsgemäße Ausgestaltung in der Rentenversicherung (z.B. Abschläge bei vorzeitigem Bezug einer Altersrente).
2. Abbau von interpersonellen Umverteilungsausgaben (z.B. von nicht beitragsgedeckten Ausbildungszeiten).
3. Auslagerung auf andere öffentliche Haushalte, z.B. auf Gebietskörperschaften (organisatorische Ausgliederung).
4. Finanzierung von Umverteilungsmaßnahmen, die zwar weiterhin in der Rentenversicherung abgewickelt werden, durch Zahlungen aus anderen öffentlichen Haushalten (fiskalische Ausgliederung). Dabei können drei Formen unterschieden werden:

   a) Umwandlung bisher nicht beitragsfinanzierter Ausgaben in Beitragszeiten – z.B. indem Gebietskörperschaften an die Rentenversicherung für Zeiten der Ausbildung oder der Kindererziehung Beiträge entrichten,
   b) Zahlung eines pauschalen Zuschusses,
   c) Erstattung von Ausgaben.

Durch die 1996 beschlossenen Maßnahmen[10] sind überwiegend die beiden erstgenannten Wege beschritten worden. Hierdurch wird die Verknüpfung zwischen der individuellen Beitragszahlung und dem dadurch erworbenen Rentenanspruch (nicht in absoluter, sondern relativer Höhe) enger. D.h. der Beitrag wird mehr zu einem Preis. Im umgekehrten Fall würde sich der Beitrag mehr einer Steuer annähern.

---

[10] Hierzu zählten u.a. die früher einsetzende und beschleunigte Anhebung der Altersgrenzen für bislang abschlagsfreie Altersrenten und eine Reduzierung der Anrechnung von Ausbildungszeiten und von Zeiten der Arbeitslosigkeit ohne Leistungsbezug und Einschränkungen im Fremdrentengesetz.

Wenn das gelten soll, was schon vor über 100 Jahren der Ökonom und Soziologe Albert Schäffle (1890: 499) betonte: „Der Versicherungsbeitrag ist [...] keine Steuer [...]“, dann dürfen Beitragseinnahmen nicht für die Finanzierung von allgemeinen Staatsaufgaben verwendet werden. Allerdings bleiben mit dem Sozialversicherungsbeitrag versicherungsinterne Ausgleichstatbestände vereinbar – wie einheitliches Beitrags- und Leistungsrecht für Männer und Frauen trotz z.B. unterschiedlicher Lebenserwartung.[11]

Eine den Vorsorgecharakter und den Vorleistungsbezug stärkende Ausgestaltung der Rentenversicherung erfordert neben einer sachadäquaten Aufgaben- und Risikozuordnung auch eine systemadäquate Finanzierung der jeweils in der Sozialversicherung entstehenden Ausgaben, will man nicht negative ökonomische Wirkungen in Kauf nehmen.

Wenn allgemeine Staatsaufgaben der Rentenversicherung zur Abwicklung übertragen werden, z.B. um Armut im Alter zu vermeiden oder um Einkommensunterschiede zwischen Versicherten bzw. Belastungen durch das Aufziehen von Kindern zu verringern, und wenn solche Ausgaben aus lohnbezogenen Sozialversicherungsbeiträgen und nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden, dann

- wird der Faktor Arbeit mit Kosten belastet, die nichts mit der Faktorleistung zu tun haben, Arbeitsnachfrage wird tendenziell reduziert, was *beschäftigungspolitisch* negativ wirkt,
- werden unsoziale *Verteilungswirkungen* ausgelöst, da nur die Versicherungspflichtigen zur Finanzierung herangezogen werden mit einer proportionalen Abgabe allein auf ihr Arbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze, nicht aber alle Bürger gemäß ihrer steuerlichen Leistungsfähigkeit, was nicht nur eine „Umverteilung von unten nach oben“ begünstigt, sondern auch tendenziell familienunfreundlich wirkt (vgl. ausführlich Schmähl 1997b).

Wird dagegen die Verknüpfung zwischen Beitragszahlung und Rentenanspruch dadurch eng gestaltet, daß Beiträge nicht im obigen Sinne zweckentfremdet werden (wie es heute immer noch in erheblichem Maße geschieht), dann wird die Beitragspflicht als Form der Eigenvorsorge im Zweifel eher *akzeptiert,* d.h. es werden geringere Abgabenwiderstände hervorgerufen als bei einer Abgabe, die zum erheblichen Teil der interpersonellen Umverteilung dient (vgl. u.a. Burtless 1996: 178). Längerfristig dürfte dieser akzeptanzfördernde Aspekt ange-

[11] Der Sozialversicherungsbeitrag unterscheidet sich folglich weiterhin von einer risikoorientierten Versicherungsprämie. Zu den unterschiedlichen Ausprägungen und ihnen zugrundeliegenden Konventionen des Versicherungsprinzips in der Sozialversicherung s. die verschiedenen Beiträge in Schmähl (1985b).

sichts zu erwartender Abgabesteigerungen in einer alternden Bevölkerung besonders wichtig werden.

Ein Beitrag, der mehr den Charakter eines Preises erhält, führt zu Ansprüchen, die ausgeprägter dem verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz unterliegen und folglich weniger eingriffsanfällig für diskretionäres politisches Handeln sind als solche Sozialleistungen, die nicht vorleistungs- und vorsorgebezogen sind. (Die ausgabereduzierenden Maßnahmen, die 1996 für die Rentenversicherung beschlossen wurden, setzen gerade bei solchen Umverteilungselementen an.)

Die Ausgestaltung von sozialrechtlichen Regelungen kann *verhaltensbeeinflussend* wirken, wenngleich oft erst zeitlich verzögert. Durch eine vorsorgeorientierte Entwicklungsstrategie mit stärkerer Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung wird deutlich, daß dem Recht auf eine Rente die Pflicht zur Vorsorge gegenübersteht. *Rechte und Pflichten* werden auf der Mikroebene eher ausbalanciert.

Auf der Makroebene wird die *Finanzierungsverantwortung* deutlicher: Allgemeine Staatsaufgaben sind aus allgemeinen Haushaltsmitteln zu finanzieren mit der Folge, daß keine Aufgabenzuweisung ohne systemadäquate Finanzierung erfolgen sollte.

Im Unterschied zu einer solchen vorsorgeorientierten Entwicklungskonzeption für die gesetzliche Rentenversicherung würde der Übergang zu einer steuerfinanzierten Staatsbürgerrente in einem langen Übergangszeitraum, in dem bereits angesammelte Ansprüche noch zu finanzieren sind, eine Zusatzbelastung gerade der jüngeren Menschen erfordern, wenn diese eine über die Grundrente hinausgehende Alterssicherung aufbauen wollen. Ob das aber angesichts unterschiedlicher Sparfähigkeit und Sparwilligkeit sowie der vorsorgeunabhängigen Zusicherung einer Grundrente tatsächlich in ausreichendem Maße, d.h. auch frühzeitig genug erfolgt, ist zweifelhaft und könnte folglich zu einer weitaus stärkeren Einkommensungleichheit im Alter als heute führen. Zugleich ist aber mit erheblicher Abgabenbelastung für die ohne Einkommensanrechnung gezahlte Grundrente zu rechnen. Unterschiedliche Reaktionen des Gesetzgebers und der Bürger sind denkbar: Übergang zu einer andere Einkünfte anrechnenden Mindestsicherung wie in Australien (um Ausgaben zu begrenzen) oder aber politischer Druck auf Erhöhung der Grundrente durch den immer größeren Anteil Älterer an der Wählerschaft. Das kann wiederum zu Abwehrreaktionen der Erwerbsfähigen führen. Diese Abwehr kann u.a. in verringertem Arbeitsangebot in der offiziellen Wirtschaft bestehen.

Wenn vieles für eine vorsorgeorientierte Weiterentwicklung des gegenwärtigen Rentenversicherungssystems spricht, was ist dann bei weiteren Reformmaßnahmen besonders zu beachten? Dazu abschließend einige Anmerkungen zu ausgewählten Aspekten.

15.5 Was sollte bei weiteren Reformschritten in der deutschen Rentenversicherung beachtet werden?

Von zentraler Bedeutung ist die politische Entscheidung für ein Entwicklungskonzept, an dem sich Entscheidungen über Einzelmaßnahmen und ihre Ausgestaltung orientieren. Diesem Konzept sollte eine Langfristperspektive zugrunde liegen, auch wenn aufgrund aktueller ökonomischer Restriktionen und der Lage öffentlicher Haushalte manches nur schrittweise umsetzbar erscheint. Um jedoch den Bürgern eine Zukunftsperspektive für ihre Alterssicherung zu eröffnen, sind grundlegende Entscheidungen in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendig, da hierdurch Rahmenbedingungen für individuelles und betriebliches Handeln auch im Hinblick auf zusätzliche und ergänzende Alterssicherung gestaltet werden. Diese Entscheidungen betreffen insbesondere Absicherungsniveau, Altersgrenzen und Finanzbedarf.

Für die Gestaltung der Rentenversicherung ist allerdings zu beachten, daß die Grundentscheidung für eine stärkere Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung (also eine stärkere Vorsorgeorientierung) in einem einkommensbezogenen System – wie sie in Deutschland im Prinzip zu erkennen ist – auch Konsequenzen für das Ausmaß von Veränderungen des Absicherungsniveaus hat. Dieser Zusammenhang sei zunächst erläutert.

Vielfach wird ein Festschreiben des Rentenbeitrags bei etwa 20 Prozent befürwortet. Die Konsequenzen für das Absicherungsniveau wären erheblich: Heute erreicht der sogenannte Eckrentner mit 45 Entgeltpunkten – also z.B. ein Durchschnittsverdiener mit 45 Versicherungsjahren – ein Rentenniveau von knapp 70 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Zur Beurteilung ist die Höhe des Sozialhilfeniveaus wichtig. Dieses liegt (unter Berücksichtigung von Einmalzahlungen, Mietzuschüssen usw.) bei 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Bereits heute sind etwa 26 Entgeltpunkte erforderlich, um eine Versichertenrente in Höhe dieser Sozialhilfeschwelle zu erreichen.

Ein Einfrieren des Beitragssatzes würde bis 2030 zu einem Absinken des Eckrentenniveaus auf etwa 53 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts führen. Für das Erreichen der Sozialhilfeschwelle wären dann bereits etwa 34 Entgeltpunkte erforderlich. D.h. ein Großteil der Pflichtversicherten würde selbst nach langer Versicherungsdauer aus dem System weniger an Rente erhalten, als auch ohne jegliche Vorsorge für das Alter über die Sozialhilfe abgedeckt wird. Ein solches Pflichtvorsorgesystem würde seine Legitimation verlieren – wenn es nicht bereits vorher aufgrund der (politischen und Abgabe-)Widerstände gescheitert wäre.

Es gibt vielfältige weitere Vorschläge, die zu einer deutlichen Senkung des derzeitigen Eckrentenniveaus führen würden, z.B. die Einführung von demogra-

phischen oder arbeitsmarktbezogenen Faktoren in die Formel zur Berechnung und Anpassung der Renten. Berücksichtigt man, daß derzeit durch bereits beschlossene Maßnahmen – wie Reduzierung von Ausbildungszeiten, Einführung von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug – z.T. beträchtliche Senkungen des individuell erreichbaren Absicherungsniveaus eintreten können, folgt für mich, daß kaum Spielraum für ein generelles Reduzieren des derzeitigen Rentenniveaus besteht, wenn man nicht längerfristig die Legitimierung eines einkommensbezogenen, auf Vorleistungen beruhenden Rentensystems aufs Spiel setzen und den Weg in Richtung einer versorgungsstaatlichen Lösung einschlagen will. Aber wie könnte dann ein Beitragssatz von etwa 26 Prozent für das Jahr 2030 vermieden werden, wie er sich nach gegenwärtigem Leistungsrecht unter bestimmten Annahmen errechnet?

Ansatzpunkte liegen u.a. bei *Hinterbliebenenrenten,* deren Ausgabenvolumen sich bereits aufgrund der schon existierenden Einkommensanrechnung bei steigender Erwerbsbeteiligung von Frauen mindern wird. Im Rahmen des bestehenden Anrechnungsmodells bestehen Veränderungsmöglichkeiten, auch im Sinne familienorientierter Umgestaltung (Schmähl 1995a).

Ein anderer Ansatzpunkt liegt m.E. in der Berücksichtigung der – hoffentlich weiter steigenden – *Lebenserwartung* bei rentenrechtlichen Regelungen. Im Rahmen der schwedischen, lettischen und italienischen Rentenreformen[12] ist vorgesehen, daß bei steigender Lebenserwartung Älterer das Rentenniveau der nachwachsenden Kohorten beim Rentenzugang generell reduziert wird, so daß – über die Rentenlaufzeit gesehen – bei gleicher Versichertenbiographie die Angehörigen „langlebigerer" Kohorten nicht besser oder schlechter gestellt werden als ihre Vorgängerkohorten. Dies ist eine Möglichkeit für eine versicherungsorientierte Erweiterung der Rentenformel. Ein anderer Ansatzpunkt zur Berücksichtigung der Lebenserwartung ist, das Referenzalter für den Bezug einer Altersrente ohne Abschlag bei steigender Lebenserwartung weiter hinauszuschieben. D.h. steigende Lebenserwartung führt – mit entsprechender zeitlicher Vorankündigung – zu einer Anhebung des Referenzalters, ohne daß jedoch die Rentenniveaudefinition (Eckrente = 70 Prozent des Nettoarbeitsentgelts) geändert wird. Dieses Niveau wird dann allerdings später erreicht.

Damit wird eine *Wahlentscheidung zwischen individuell erreichbarem Rentenniveau und Rentenlaufzeit* (also Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Altersrente) deutlich, aber nicht jeder wird generell mit einem sinkenden Rentenniveau konfrontiert. Deshalb präferiere ich diesen Ansatz. Durch zusätzliche individuelle Vorsorgemaßnahmen, auch durch betriebliche Lösungen (Gehaltsumwandlung, Betriebsrenten, Zeitkonten) kann Einkommen bereitgestellt werden, durch

12 Dort allerdings verknüpft mit weiteren Aspekten, die stark an Regelungen von Privatversicherungen orientiert sind.

das der Zeitpunkt der Inanspruchnahme einer Altersrente hinausgeschoben oder ein Abschlag von der Rente vermindert oder kompensiert wird.[13]

Von vielen Seiten werden zusätzliche Leistungen in der Altersphase für Personen gefordert, die *Kinder* aufgezogen haben. Abgesehen von der entscheidungsbedürftigen Frage, ob der Einsatz knapper Haushaltsmittel nicht eher in der Phase des Aufziehens von Kindern erfolgen sollte, erfordern solche Maßnahmen des Familienlastenausgleichs eine Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln. Es spricht manches dafür, dies nicht innerhalb der Rentenversicherung – z.B. durch zusätzliche Kindererziehungszeiten – zu realisieren, sondern getrennt vom Rentenversicherungssystem, z.B. durch ein (steuerfinanziertes) Familiengeld im Alter, das dann – je nach Zielvorstellungen – auch stärker zielgerichtet (z.B. unter Berücksichtigung der Einkommenslage) ausgestaltet werden könnte. Sinnvoll wäre darüber hinaus, familienorientierte Leistungen zum erheblichen Teil institutionell bei einem Träger zu bündeln, was Zielgenauigkeit und Transparenz erhöhen würde. Will man jedoch in der Rentenversicherung etwas für Familien mit Kindern tun – entweder durch Minderung der Abgabenbelastung in der Phase des Aufziehens der Kinder oder im Alter –, dann bietet sich folgender systemkonformer Weg: Aus dem für Familienleistungen zuständigen öffentlichen Haushalt werden Beiträge an die Rentenversicherung gezahlt, die dann zu entsprechenden Rentenansprüchen führen.[14]

Dies führt zu einem übergreifenden Aspekt: Eine Institution wie die gesetzliche Rentenversicherung sollte nicht für die Realisierung vieler unterschiedlicher Ziele genutzt werden. Eine „funktionale Differenzierung“, eine klare Aufgabenzuordnung zu unterschiedlichen Institutionen fördert Transparenz, vermeidet schwer durchschaubare Umverteilungseffekte und ist damit akzeptanzfördernd. Dies gilt für den Tatbestand „Familie**“**, aber auch für „Armutsvermeidung“[15] und „Arbeitslosigkeit“. So hat der Einsatz der Rentenversicherung zur Verminderung der Arbeitslosigkeit zu einer geradezu explosionsartigen Ausweitung der vorgezogenen Altersrenten nach vorheriger Arbeitslosigkeit geführt. Der Anteil dieser Renten an allen neuzugegangenen Altersrenten an Männer ist in Westdeutschland von 21,6 Prozent 1989 auf 35,5 Prozent im Jahre 1995 gestiegen und erreichte 1995 in Ostdeutschland sogar 69,4 Prozent. Hinzu kommen arbeitsmarktbedingte Erwerbsunfähigkeitsrenten. Dies hat beträchtliche Auswir-

[13] SIEHE HIERZU SCHMÄHL UND VIEBROK (2001).

[14] AUF DAMIT ZUSAMMENHÄNGENDE FRAGEN IST U.A. EINGEGANGEN WORDEN IN SCHMÄHL (2004e und 2005e).

[15] Hier wäre anzusetzen bei der Sozialhilfe, wo ggf. eine Modifikation der Regelungen für den Regreß die vielfach beklagte Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe durch Ältere deutlich reduzieren könnte. DIES ERFOLGTE DANN IM JAHRE 2003 MIT DER EINFÜHRUNG DER GRUNDSICHERUNG IM ALTER UND BEI ERWERBSMINDERUNG, WOBEI AUS POLITISCH-OPTISCHEN GRÜNDEN EINE REGELUNG AUßERHALB DES BISHERIGEN SOZIALHILFEGESETZES GEWÄHLT WURDE.

kungen auf den Beitragsbedarf und trug mit bei zur neuerlichen Diskussion über die „Sicherheit der Renten" und zur sich immer stärker ausweitenden Vertrauenskrise. Eine Zuordnung des Arbeitsmarktrisikos zur Bundesanstalt für Arbeit würde die Rentenversicherung etwas mehr von Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt abkoppeln. Zudem wirken arbeitsmarktbedingte Erhöhungen der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung bei weitem nicht so verunsichernd wie ein arbeitslosigkeitsbedingter Anstieg des Rentenbeitrags.

Ein Gesamtkonzept für die Weiterentwicklung der Rentenversicherung erfordert sachgerechte Aufgabenzuordnung und sachgerechte Finanzierung von Ausgaben, die der Rentenversicherung übertragen werden, und Maßnahmen zur Ausgabenreduktion. Diese dürften in der Bevölkerung eher akzeptiert werden, wenn zugleich der Eindruck besteht, daß die Belastungen fair verteilt sind.[16]

Gegenwärtig besteht in Deutschland eine erhebliche Vertrauenskrise im Bereich staatlicher Alterssicherung, eine Vertrauenskrise insbesondere auch in bezug auf Politik und Politiker. Es fehlt für die Öffentlichkeit eine klare Perspektive über den einzuschlagenden Weg und die erwartbare Entwicklung in der Zukunft. Strategien für die Zukunft des deutschen Alterssicherungssystems sollten ein möglichst hohes Maß an Akzeptanz in der Bevölkerung finden. Denn dies ist die entscheidende Grundlage für die objektive und subjektiv empfundene Sicherheit von Alterssicherungsansprüchen und für die langfristige Finanzierbarkeit von Alterssicherungssystemen. Dies setzt klare konzeptionelle Vorstellungen voraus. M.E. spricht viel für eine vorsorgeorientierte Reformstrategie, für die oben einzelne Elemente skizziert wurden.

Eine solche vorsorgeorientierte Entwicklungsstrategie für das zentrale deutsche Alterssicherungssystem erfordert aber auch vermehrt Aufmerksamkeit für die Aufgabe, den Versicherten auf verständliche Art zu vermitteln, welche Ansprüche sie – auch zu verschiedenen Zeitpunkten im Lebenszyklus – bereits erworben haben, welchen Wert diese gegenwärtig besitzen oder welches Maß an Absicherung sie z.B. unter bestimmten Annahmen bei Erreichen bestimmter Altersgrenzen erreichen würden. Dies ist für die eigene Zukunftsplanung im Rahmen ergänzender und zusätzlicher Vorsorge wichtig, vermittelt aber auch stärker das Gefühl, daß durch die Vorsorgeaktivitäten im Rahmen der Rentenversicherung ein klar definierter Anspruch, d.h. ein spezifischer Vermögenstitel, erworben wird. Dies dürfte die Akzeptanz erhöhen und (entsprechende Erwerbsmöglichkeiten vorausgesetzt) folglich die Vorsorgebereitschaft im Rahmen der Rentenversicherung wie darüber hinaus positiv beeinflussen.

[16] In diesem Beitrag kann nicht auf weitere Ansatzpunkte für einnahmen- und ausgabenbeeinflussende Maßnahmen eingegangen werden; s. hierzu Schmähl (1997c). Notwendig bleibt zudem eine die verschiedenen Maßnahmen im Zusammenhang sehende empirische Analyse der Auswirkungen für verschiedene Gruppen der Bevölkerung (auch Kohorten) in unterschiedlichen Lebensphasen.

16 Zur künftigen Entwicklung des Rentenalters in Deutschland: Von rechtlichen Regelungen zu ökonomischen Wirkungen – Hypothesen und Aufgaben*

16.1 Einleitung

Für die Arbeitnehmer sind Zeitpunkt und Art des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben – und folglich die dafür geltenden Bedingungen sowie die Konsequenzen der Entscheidungen – von besonderer Bedeutung. Der Übergang vom Erwerbsleben in die Nacherwerbsphase stellt für sie zumeist einen tiefen Einschnitt im Lebensablauf dar und ist häufig mit grundlegenden Veränderungen in der Lebensgestaltung verbunden. Aber auch für die Arbeitgeber – (private oder öffentliche) Unternehmungen oder öffentliche Verwaltungen – ergeben sich aus dem (altersbedingten) Ausscheiden von Mitarbeitern wichtige Fragen, so im Hinblick auf die Personalpolitik und die betriebliche Alterssicherung (letzteres zumindest im privatwirtschaftlichen Bereich) und/oder weitere Aspekte betrieblicher Sozialpolitik.

Für die Wirtschafts- und Sozialpolitik sind mit diesem Fragenkreis wichtige Tatbestände und Aufgaben verbunden, man denke nur an den Arbeitsmarkt (durch die Veränderung des Arbeitsangebotes im Hinblick auf Quantität und Struktur, z.B. Qualifikation) oder die Finanzlage von Einrichtungen sozialer Sicherung. Hier steht zumeist die Sozialversicherung im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, wobei allerdings nicht nur die gesetzliche Rentenversicherung berührt wird – woran zuerst (angesichts der Größenordnungen mit Recht) gedacht wird –, sondern u.U. auch die Bundesanstalt für Arbeit sowie die gesetzliche Krankenversicherung (zumindest hinsichtlich ihrer Einnahmen).

Wenn der Gesetzgeber Voraussetzungen und Bedingungen für Art, Zeitpunkt und Konsequenzen des „altersbedingten“ Ausscheidens aus dem Erwerbsleben ändert, also z.B. die zum Empfang einer Altersrente berechtigende „Altersgrenze“ – wie in der Bundesrepublik Deutschland z.B. im Rahmen des „Rentenreformgesetzes 1992“ –, so sind davon folglich nicht nur die einzelnen Ar-

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 1992 (SIEHE SCHMÄHL 1992f).

beitnehmer und ihre Familien (insbesondere hinsichtlich ihres Einkommens) betroffen, sondern z.B. auch die Unternehmungen als Arbeitgeber. Dies kann sie ggf. hinsichtlich der Höhe der (Arbeitgeber-)Beiträge zur Sozialversicherung betreffen, direkt und indirekt auch über möglicherweise eintretende Arbeitsmarkteffekte, vor allem jedoch hinsichtlich der Gestaltung betrieblicher Alterssicherungssysteme.

Soll z.B. (weiterhin) eine Synchronisation mit den „gesetzlichen" Altersgrenzen angestrebt werden oder sollen durch die Gestaltung der betrieblichen Bedingungen gemäß den spezifischen betrieblichen Erfordernissen andere „Anreize" gesetzt werden? Daß dies in manchen Ländern praktiziert wird, zeigen z.B. die Erfahrungen in den USA und – in anderer Form und mit anderen Folgen – in Japan. Solche Entscheidungen haben im Zweifel früher oder später finanzielle Konsequenzen für die Unternehmungen. Und bei den „Ruhestandsentscheidungen" der Arbeitnehmer (unterstellt, für sie bestehen Wahlmöglichkeiten) wird dies zusammen mit anderen Einflußfaktoren zu berücksichtigen sein.

Damit wird bereits deutlich – was im Zentrum dieses Beitrags steht –, daß zwischen den vom Gesetzgeber gestalteten und gestaltbaren Bedingungen einerseits, sowie den Reaktionen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber darauf andererseits zu unterscheiden ist. Um dies auch terminologisch deutlich zu machen, wird im folgenden von „Altersgrenzen" gesprochen, wenn damit rechtliche Regelungen gemeint sind über den Zeitpunkt zur Inanspruchnahme einer Altersrente in einem Alterssicherungssystem (i.S. einer Leistungsvoraussetzung).[1] Den Ausdruck „Rentenalter" (bzw. Rentenzugangsalter) verwende ich nachfolgend zur Kennzeichnung des tatsächlichen Alters, zu dem eine Altersrente (erstmals) in Anspruch genommen wird.

Wenn es nur eine einzige „Altersgrenze" gibt (sie also starr und für alle verbindlich ist), dann ist auch das individuelle und durchschnittliche Rentenalter für die Inanspruchnahme von Altersrenten eindeutig bestimmt und entspricht der Altersgrenze. Dies ist angesichts der flexiblen Ausgestaltung von Altersgrenzen in der Bundesrepublik Deutschland jedoch nicht der Fall, so daß es verschiedene Altersgrenzen gibt, das individuelle Rentenalter also unterschiedlich sein kann und das durchschnittliche Rentenzugangsalter in der Regel zwischen der niedrigsten und höchsten Altersgrenze liegen wird. Das „durchschnittliche Renten(zugangs-)alter" ist folglich (zumindest zum Teil) auch von den Entscheidungen der Arbeitnehmer (und ihrer Arbeitgeber) abhängig.

[1] Wenn nichts anderes gesagt wird, ist damit ein staatliches Alterssicherungssystem gemeint. Allerdings kann es auch nicht durch Gesetz vorgeschriebene, sondern z.B. durch Tarifvertrag oder Betriebsvereinbarung getroffene Regelungen über Altersgrenzen in Betriebsrentensystemen geben (und gibt es auch), die für den einzelnen Arbeitnehmer von ähnlicher Bedeutung wie die gesetzlichen Regelungen sind.

Bereits hier sei auf eine terminologische Schwierigkeit hingewiesen: Wenn es die Möglichkeit zu einem gleitenden, stufenweisen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch Kombination von Teilzeitarbeit und Bezug einer Teil-Altersrente gibt (wie in der gesetzlichen Rentenversicherung der Bundesrepublik seit 1992), wann beginnt dann das Rentenalter?[2] Auf die unterschiedlichen Möglichkeiten von Definitionen und statistischen Konventionen sei hier jedoch nicht eingegangen. Da es in diesem Beitrag nicht um ein statistisches Nachzeichnen der bisherigen Entwicklung oder eine Quantifizierung künftiger Entwicklungen geht, wird nicht auf die Tatsache eingegangen, daß zu einem Zeitpunkt (einem Kalenderjahr) das durchschnittliche Rentenalter auch von der jeweiligen Besetzungsstärke der einzelnen Altersjahrgänge abhängen kann.

Gegenstand dieses Beitrags sind vielmehr einige Überlegungen, Hypothesen, ja auch Spekulationen über mögliche Auswirkungen bereits getroffener gesetzlicher Regelungen. Es interessieren folglich vor allem Einflußfaktoren für das Rentenalter, ihre möglichen Wirkungen, zugleich aber auch sich abzeichnende Aufgaben und u.U. notwendige Veränderungen, damit die Ziele, die mit den bereits vom Gesetzgeber beschlossenen Maßnahmen angestrebt werden, auch realisiert werden können.

Dabei wird jedoch keinesfalls ein auch nur annähernd umfassender Problemüberblick versucht oder ein Forschungsprogramm für die Zukunft entwickelt. Allerdings werden einige Fragen formuliert, die aus meiner Sicht Gegenstand künftiger Arbeiten sein könnten und sollten. Dabei ist darauf hinzuweisen, daß der Problemkomplex „Altersgrenze und Rentenalter" auch Thema in anderen Ländern ist und dort z.T. bereits zu politischen Entscheidungen geführt hat (wie in den USA) oder Gegenstand politischer Diskussionen ist, wie z.B. in Japan oder – neuerdings – in Frankreich.[3]

Bevor auf die in der Bundesrepublik beschlossenen rechtlichen Veränderungen (16.3) und ihre möglichen Konsequenzen (16.4) eingegangen wird, sei kurz in Erinnerung gerufen (16.2), daß es verschiedene Formen des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben für ältere Arbeitnehmer (auf die ich mich im folgenden beschränke) gibt.

---

[2] Nach der obigen Definition – die allerdings primär auf den Tatbestand des vollständigen Ausscheidens ausgerichtet ist – wäre dies jedoch der Zeitpunkt des erstmaligen Bezugs einer Teil-Altersrente.

[3] S. z.B. Reday-Mulvey (1991) mit weiteren Literaturhinweisen.

16.2 Formen des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben

Der Fall, daß jemand bis zum Erreichen einer Altersgrenze in einem gesetzlichen Alterssicherungssystem erwerbstätig ist und dann – in der Zeit des Bezugs einer Altersrente – (freiwillig oder unfreiwillig) keiner Erwerbstätigkeit mehr nachgeht, ist nur eine der vielen in der Realität existierenden Formen des Ausscheidens von älteren Arbeitnehmern aus dem Erwerbsleben. Zu den wichtigsten Gründen dafür, daß bereits *vor Erreichen einer Altersgrenze* die Erwerbsphase faktisch beendet wird, gehören:

- Arbeitslosigkeit von älteren Arbeitnehmern mit oder ohne Leistungen der Arbeitslosenversicherung;
- gesundheitliche Beeinträchtigungen, die zu teilweisem oder vollständigem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben und dem Bezug einer Invaliditätsrente führen (wobei letzteres z.T. wiederum arbeitsmarktbedingt sein kann);
- Möglichkeiten eines „Vorruhestandes", vor allem um Arbeitslosigkeit für ältere Arbeitnehmer zu vermeiden und/oder zu erreichen, daß Arbeitsplätze früher geräumt werden.[4]

Diese Formen sind im Hinblick auf die Substitutionsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Formen des Ausscheidens und des Bezugs unterschiedlicher Sozialleistungen zu beachten – weil es hierdurch auch eine Verschiebung von Kosten zwischen Bereichen geben kann.

Ob und welche Tätigkeiten in der Phase nach Beginn des Bezugs einer Altersrente ausgeübt werden, hängt u.a. von der Ausgestaltung der Regelungen über den Bezug von Altersrenten ab (z.B. über Hinzuverdienstregelungen), vor allem aber vom im Alter zur Verfügung stehenden Einkommen, insbesondere der Altersrente. So gibt es auch im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit von Altersrentnern international große Unterschiede. Bereits zwischen den beiden deutschen Staaten bestanden sie in beträchtlichem Ausmaß.[5]

---

[4] Schließlich können vor dem Bezug einer Altersrente neben der Tätigkeit im (eigenen) Haushalt auch Aktivitäten im „Schattensektor" der Volkswirtschaft erfolgt sein, sei es als erwerbswirtschaftliche Schattenaktivität – also insbesondere Schwarzarbeit –, sei es durch Ausübung sozialer Dienste u.a., die keinen Niederschlag in der üblichen Sozialproduktsberechnung finden.

[5] Die Erwerbsbeteiligung von Altersrentnern in der DDR war – insbesondere auch verglichen mit der im ursprünglichen Teil der Bundesrepublik anzutreffenden Erwerbsbeteiligung Gleichaltriger – recht hoch. So betrug noch im Juni 1990 (also einen Monat vor Einführung der DM in der DDR) die Erwerbsquote der 60- bis 64jährigen Altersrentnerinnen 16 % (für die 65- bis 69jährigen noch 6 %), die der männlichen Altersrentner im Alter von 65 bis 69 Jahren l2 % und in den nächsten Altersgruppe (bis 74 Jahre) noch 11 %. Dabei ist zu beachten, daß ihre Erwerbseinkünfte im Zweifel (zumindest im Durchschnitt) höher als ihre Altersrenten waren. Diese Angaben basieren auf

Im Hinblick auf die *Ausgestaltung von Altersgrenzen* sind insbesondere folgende Aspekte zu beachten:

- Die Lage und Form der Altersgrenze (starr oder flexibel) mit der Möglichkeit,
- die Altersrente voll oder nur teilweise in Anspruch zu nehmen, wie auch
- die weiteren Bedingungen für deren Inanspruchnahme (also z.B. eine bestimmte Zahl an Versicherungsjahren) sowie die Möglichkeiten zur Kombination von Renten- mit Erwerbseinkünften im Falle des vollen Bezugs einer Altersrente (mit oder ohne Hinzuverdienstgrenzen).

Es erscheint mir sinnvoll, die folgenden Fälle und Kombinationsmöglichkeiten zu unterscheiden: (la) voller Bezug der Altersrente, (1b) Bezug eines Teilbetrages der (vollen) Altersrente; (2a) vollständige Beendigung der Erwerbstätigkeit (volles Ausscheiden), (2b) begrenzte Erwerbstätigkeit (weniger als die üblicherweise volle Arbeitszeit). Daraus ergeben sich realistischerweise drei Fälle (s. Übersicht 16.1).

Übersicht 16.1: Kombination von Erwerbstätigkeit und Altersrente

Bezug der Altersrente	Erwerbstätigkeit	
	keine (vollständiges Ausscheiden) (2a)	teilweise (2b)
(1a) voll	A	B
(1b) teilweise	–	C

Quelle: Eigene Darstellung.

Im Fall B kann es höchst unterschiedliche Ausprägungen geben, die bis zu (weitgehend) unveränderter Erwerbstätigkeit auch bei Rentenbezug führen können (zumindest zeitweise). Bei (2b) – und folglich bei den Fällen B und C – ist allerdings zu beachten, daß noch nichts darüber gesagt ist, ob eine Erwerbstätigkeit bei Bezug einer Altersrente schon vorher nur in begrenztem Umfang bestand und unverändert blieb oder ob sie im Vergleich zur Situation vor Bezug der Altersrente reduziert wurde. Bei der Ausgestaltung der Bedingungen insbesondere

einer Auswertung für den Sozialbeirat aus der ersten Erhebungswelle des sozio-ökonomischen Panel; s. Sozialbeirat (1990).

von Teilrentenregelungen (1b) spielt dies eine Rolle. Der Ausdruck „gleitendes, stufenweises Ausscheiden“ (wie auch „phased“ oder „partial retirement“) setzt eine Reduzierung der Erwerbstätigkeit voraus. Anknüpfungspunkte dafür können dabei sowohl die Arbeitszeit als auch die Erwerbseinkünfte sein (letzteres ist im Rentenreformgesetz 1992 gewählt worden).

16.3 Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen

16.3.1 Politische Entscheidungen zur Verkürzung und zur Verlängerung der Erwerbsphase

Wir befinden uns in Deutschland auch im Hinblick auf Veränderungen in der Länge des Erwerbslebens in einer ganz besonderen Situation: einerseits erwünschtes früheres Ausscheiden in Ostdeutschland, andererseits eine (von vielen) erwünschte Umkehr der Tendenz zu früherem Ausscheiden im nächsten Jahrzehnt.

Am 9. November 1989 beschloß der Bundestag im Rahmen des „Rentenreformgesetzes 1992“ (RRG 92), die Bedingungen für die Inanspruchnahme von Altersrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung künftig zu ändern, insbesondere mit dem Ziel, dem zu beobachtenden Trend entgegenzuwirken, daß die Nacherwerbsphase immer früher beginnt, und sogar möglichst den Zeitpunkt für das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in Zukunft hinauszuschieben. Diese Maßnahme war bis zuletzt heftig umstritten, bildete dann aber doch ein Element in einem breiten politischen Konsensbeschluß zur Rentenreform zwischen den Regierungsparteien von CDU/CSU und FDP einerseits und der oppositionellen SPD andererseits. Zugleich erfolgten in die gleiche Richtung zielende Beschlüsse für die Beamtenversorgung. Auf die in der vorangegangenen Diskussion vertretenen Argumente, insbesondere die Gründe für die Reform-Gesetzgebung, wird hier nicht eingegangen,[6] gleichfalls nicht auf die Beamtenversorgung.

Ein (zumindest langfristig) wichtiges Element des Maßnahmenbündels zum Komplex „Altersgrenze“ ist die beschlossene Einführung einer Teilrente in der gesetzlichen Rentenversicherung, um Teilzeitarbeit und Teilrentenempfang miteinander kombinieren zu können. Während dem Trend zum frühen Ausscheiden aus dem Erwerbsleben durch stufenweises Einführen von Abschlägen von der Rentenhöhe bei „vorzeitigem“ Rentenempfang (also vor Erreichen einer Regel-Altersgrenze) begegnet werden soll – wobei diese Maßnahme aber erst nach der

[6] S. zum Überblick Schmähl (1990d: 203 ff.), im Hinblick auf „Altersgrenzen“ (insb. Teilrenten) auch Bericht der Kommission „Altern als Chance und Herausforderung“ (1988), Kapitel 6 und 7.

Jahrtausendwende wirksam werden soll –, werden die Vorschriften für die Teilrente mit dem Inkrafttreten der meisten Regelungen des Rentenreformgesetzes bereits 1992 wirksam.

Diese Entscheidungen wurden mit Blick auf die sich für die (damalige) Bundesrepublik abzeichnende bzw. erwartete Entwicklung getroffen. Es ahnte ja niemand, daß am Abend des Tages, an dem das RRG 92 in dritter Lesung vom Bundestag verabschiedet wurde, die Deutschland seit 1961 trennende Mauer fallen und der Weg zur rechtlichen Vereinigung der beiden deutschen Nachkriegsstaaten damit geöffnet und diese in weniger als einem Jahr erreicht sein würde. Dadurch haben sich in nahezu allen Lebensbereichen neue Aufgaben und Herausforderungen ergeben, in erster Linie und zunächst in Ostdeutschland, zunehmend aber auch für Gesamtdeutschland

Insbesondere die hohe, sich z.T. von verdeckter in offene Arbeitslosigkeit wandelnde Nichtbeschäftigung von früher Erwerbstätigen in Ostdeutschland hat neuerlich zur Einführung von Vorruhestandsregelungen geführt. So wurde noch von der Regierung Modrow im Februar 1990 in der DDR eine Vorruhestandsregelung eingeführt, während im ursprünglichen Teil der Bundesrepublik Deutschland die 1984 eingeführte Vorruhestandsregelung nur bis 1988 bestand.[7] Inzwischen wurde – auf Ostdeutschland beschränkt – die Möglichkeit eröffnet, bereits mit 55 Jahren aus dem Erwerbsleben dauerhaft und ohne Vorliegen einer gesundheitlichen Beeinträchtigung auszuscheiden,[8] während langfristig durch das RRG 92 ein Hinausschieben des Rentenalters zumindest beabsichtigt ist.

Durch die im Sommer 1991 vom Gesetzgeber beschlossene Übertragung des westdeutschen Rentenrechts zum 1. Januar 1992 auf Ostdeutschland werden dort zugleich die z.T. (insbesondere für Männer) niedrigeren westdeutschen Altersgrenzen eingeführt. Während in der DDR (bzw. bis Ende 1991 in Ostdeutschland) in der Rentenversicherung eine starre Altersgrenze bestand – 60 Jahre für Frauen und 65 Jahre für Männer –, werden nun die Regelungen über die flexible Altersgrenze auch in Ostdeutschland wirksam.

Dies wird zur Konsequenz haben, daß vor allem noch beschäftigte Männer – zumal angesichts der bestehenden Arbeitsmarktsituation – in hohem Maße von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, so daß auch hierdurch das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben vorverlegt wird. Die Einführung der westdeutschen Regelungen für die Inanspruchnahme von Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten

7 S. zum Überblick Naegele (1987) sowie die in Teil II in Schmähl (1988e) abgedruckten Beiträge. Die damalige wie die kürzliche Einführung (und dann Ausweitung) machen deutlich, daß Vorruhestandsregelungen primär ein arbeitsmarktpolitisches Mittel sind und nicht etwa eine Maßnahme zur „Humanisierung des Arbeitslebens“.

8 Man muß sich klarmachen, daß bei einer früher starren Altersgrenze von 65 Jahren für Männer und nun einem Vorruhestandsalter von 55 Jahren auch hierdurch ein tiefer Einschnitt in der Lebensplanung erfolgt.

wird ebenfalls zu einer Erhöhung der Zahl dieser Renten führen und folglich in die gleiche Richtung wirken.

Schließlich sei ergänzend darauf hingewiesen, daß eine Reduzierung der Mannschaftsstärke der Bundeswehr erfolgen wird. Als ein Mittel zur Verwirklichung dient der Ende Juli 1991 vom Bundeskabinett verabschiedete Gesetzentwurf, der eine Pensionierung von Bundeswehrangehörigen bereits mit 48 Jahren (unter Zahlung einer Pension in der Höhe, wie sie sonst mit 65 Jahren erreichbar gewesen wäre) vorsieht – wobei keine Anrechnung von Erwerbseinkünften auf die Pension bei späterer neuer Erwerbstätigkeit, die ja eher die Regel als die Ausnahme sein dürfte, erfolgt.[9] Auch strukturpolitisch motivierte Frühverrentungsprogramme für Landwirte dienen einem früheren Ausstieg aus dem Erwerbsleben.

Während also durch das RRG 92 ab dem nächsten Jahrzehnt der Versuch unternommen werden soll, vorzeitiges Ausscheiden zu bremsen, es zumindest zu verteuern (s. dazu den nächsten Abschnitt), gibt es parallel dazu – mit Wirkung noch für einige Zeit – Maßnahmen, die die Tendenz zu früherem Ausscheiden eher noch verstärken.

16.3.2 „Altersgrenzenrelevante" Neuregelungen im RRG 92

Die derzeit geltenden Regelungen über den Bezug von Altersrenten zu unterschiedlichen Zeitpunkten und unter unterschiedlichen Bedingungen werden hier als bekannt vorausgesetzt.[10] Die durch das RRG 92 beschlossenen Regelungen sollen zudem nur in ihren Grundzügen skizziert werden:

Auch in Zukunft wird es im Rahmen der gesetzlichen Rentenversicherung bei flexiblen Altersgrenzen bleiben – ja die Flexibilität wird noch über die Dimension „Zeitpunkt des Rentenbeginns (Lebensalter)" um eine weitere Dimension „Ausmaß des Rentenbezugs" (und des Hinzuverdienstes durch Erwerbstätigkeit) erweitert werden. So wird es weiterhin möglich sein, innerhalb einer Bandbreite von drei Jahren vor der „normalen" Altersgrenze von 65 aus dem Erwerbsleben auszuscheiden oder den Zeitpunkt in die Phase nach dem 65. Lebensjahr zu legen. Der grundlegende Unterschied zur jetzigen Situation – beginnend nach

---

9 In diesem Fall ergeben sich folglich höhere Ausgaben für Pensionen.

10 Durch das Rentenreformgesetz von 1972 wurde – zusätzlich zu den für Frauen sowie nach Arbeitslosigkeit bereits bestehenden Möglichkeiten des vorzeitigen (aber abschlagsfreien) Bezugs einer Altersrente ab dem 60. statt ab dem 65. Lebensjahr – auch langjährig Versicherten ermöglicht, gleichfalls abschlagsfrei die Altersrente vorzeitig, und zwar ab dem 63. Lebensjahr in Anspruch zu nehmen. Dies trug zu einem spürbaren Sinken des durchschnittlichen Rentenzugangsalters für Männer bei; siehe Schmähl und Jacobs (1988).

der Jahrtausendwende – ist, daß dann das vorzeitige Ausscheiden mit Abschlägen von der Rentenhöhe verbunden ist. Gegenwärtig führt ein vorzeitiges Ausscheiden zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr dazu, daß nur die geringere Zahl von Versicherungsjahren für die Rentenhöhe wirksam wird, nicht jedoch die längere Laufzeit der Rente.[11] Darin kann ein finanzieller Anreiz für ein vorzeitiges Ausscheiden aus dem Erwerbsleben gesehen werden, sofern der Betroffene die Voraussetzungen erfüllt und faktisch eine entsprechende Wahlmöglichkeit besteht, d.h. insbesondere, wenn er über dann ausreichend hohe Renten- oder sonstige Einkünfte verfügt.

Dieser spezifische Anreiz soll ab dem Jahr 2001 stufenweise reduziert,[12] aber nicht vollständig beseitigt werden, da die für jedes Jahr des vorzeitigen Ausscheidens erfolgende Verminderung der Rentenhöhe um 3,6 % niedriger ist, als sie nach versicherungsmathematischen Gesichtspunkten „äquivalent“ wäre.[13] Bei vorzeitigem Rentenbezug aufgrund gesundheitlicher Beeinträchtigungen werden derartige Abschläge aber nicht erfolgen.[14]

Für die Auswirkungen auf das tatsächliche Rentenzugangsalter kommt es somit u.a. auch darauf an, ob und ggf. inwieweit an die Stelle von Altersrenten nicht von Abschlägen betroffene Renten (wie z.B. Invaliditätsrenten) treten (vgl. hierzu weiter unten 16.4.1).

Allerdings spielt in diesem Zusammenhang meines Erachtens auch die zweite grundlegende Veränderung, nämlich die Einführung einer Teilrente in der gesetzlichen Rentenversicherung ab 1992, eine wichtige Rolle. Danach wird es

---

[11] Diese Annahme einer dann längeren Rentenlaufzeit ist allerdings nicht unumstritten. Darauf wird hier nicht eingegangen.

[12] Zur näheren Erläuterung, auch anhand graphischer Darstellungen, s. Schmähl (1990d: 203 ff., 225 ff.).

[13] In den USA liegt beispielsweise die jährliche Reduktion bei 6,6 %. Dort ist durch Reformmaßnahmen, die im Jahre 1983 beschlossen wurden, vorgesehen, die Regelaltersgrenze (d.h den Zeitpunkt, ab dem die Rente ohne Abschläge bezogen werden kann) stufenweise von 65 auf 67 Jahre heraufzusetzen – bei zumindest weitaus geringerem “demographischen Alterungsprozeß“ als in Deutschland. Die Frage nach der „richtigen“ Höhe insbesondere von Abschlägen bei vorzeitigem Rentenbezug ist immer wieder kontrovers diskutiert worden. Dabei wird in neuerer Zeit unterschieden zwischen den Abschlägen, die in einer umlagefinanzierten Rentenversicherung als versicherungsmathematisch korrekt angesehen werden in dem Sinne, dass hierdurch im Prinzip (mittel- und längerfristig) die Finanzierung des Rentensystems nicht berührt wird, und denen, die einen Anreiz zu früherem Ausscheiden vermeiden. Der Abschlagssatz von 3,6 % pro Jahr des vorzeitigen Rentenbezugs wird als im Umlageverfahren angemessen angesehen, unter Anreizgesichtspunkten aber als zu gering erachtet, um vorzeitiges Ausscheiden für den Einzelnen nicht mehr lohnend erscheinen zu lassen. Siehe hierzu u.a. Clemens (2004). Es geht dabei um zwei unterschiedliche Sichtweisen, wobei die eine auf das Rentenversicherungssystem gerichtet ist, die andere auf die Entscheidungssituation des Individuums. Die im Text angeführte Aussage bezieht sich auf die letztgenannte Sichtweise.

[14] Gleiches gilt für Personen, die langjährig im Bergbau unter Tage beschäftigt waren.

im Prinzip für Arbeitnehmer weitgehend möglich sein zu entscheiden, ob – bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen – vorzeitig vollständig (wie bisher) aus dem Erwerbsleben ausgeschieden wird oder nur „teilweise“,[15] indem eine Teilrente in Anspruch genommen wird, die entweder ein Drittel, die Hälfte oder zwei Drittel des erreichten Rentenanspruchs ausmacht. Gestaffelt danach wird es „rentenunschädlich“ möglich sein, in einem reduzierten Ausmaß (abhängig vom früheren Entgelt) weiterhin Erwerbseinkünfte zu erzielen. D.h. der „erlaubte“ Hinzuverdienst ist um so höher, je niedriger der in Anspruch genommene Teil der Rente ist und je höher das frühere Arbeitsentgelt war.[16] Auch für Arbeitnehmer mit gesundheitlichen Beeinträchtigungen, die nicht mehr vollzeitig arbeiten wollen oder können, werden hierdurch ggf. zusätzliche Entscheidungsmöglichkeiten eröffnet.

16.4 Einige Anmerkungen zu möglichen Auswirkungen der Neuregelungen im Rentenrecht

Die ökonomischen Auswirkungen einer rechtlichen Veränderung der „Altersgrenzen“ hängen maßgeblich von den Reaktionen (Entscheidungen) von Arbeitnehmern und Unternehmungen ab. Diese werden von vielen Faktoren beeinflußt, wobei es sich um sehr komplexe, z.T. wechselseitige Zusammenhänge handelt, bei denen insbesondere auch Erwartungen über die zukünftige Entwicklung eine wichtige Rolle spielen. Wie schnell sich diese aber verändern können, hat die jüngste Entwicklung gerade in Deutschland so überaus deutlich gemacht.

Die Entscheidungen darüber, wann und in welchem Umfang aus dem Erwerbsleben ausgeschieden wird und ab wann eine Rente bezogen wird, haben u.a. Konsequenzen für die Finanzlage der Sozialversicherung, den Arbeitsmarkt und verschiedene Dimensionen der Einkommensverteilung. Hier sei nachfolgend nur kurz auf den erstgenannten Aspekt hingewiesen.

16.4.1 Mögliche Auswirkungen auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung

Im Hinblick auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung sind einige elementare Folgerungen relativ leicht zu ziehen: Wenn Abschläge von der Rentenhöhe bei vorzeitigem altersbedingten Ausscheiden wirksam werden, erfolgt

[15] Also einer Erwerbstätigkeit nachgegangen wird, die über die bisherigen Hinzuverdienstgrenzen hinausreicht.
[16] Näheres hierzu kann dem informativen Beitrag von Reimann (1991: 61 ff.) entnommen werden.

durch die Neuregelungen teilweise eine Verlagerung der zusätzlichen Kosten auf die Rentner, während diese Kosten derzeit überwiegend von allen Beitragszahlern getragen werden.[17]

Es werden also durch die Einführung von Abschlägen die Rentenausgaben reduziert, wenn das Rentenzugangsalter unverändert bleibt. Der Effekt ergibt sich hier durch die Reduktion des (durchschnittlichen) Rentenniveaus.[18]

Wenn das durchschnittliche Rentenzugangsalter jedoch steigt, dann wird der Rentnerquotient gesenkt (d.h. das zahlenmäßige Verhältnis von Rentenempfängern zu Beitragszahlern). Auf alle Fälle verringert sich (in den einzelnen Perioden) die Zahl der Rentenempfänger. Selbst wenn dies nicht mit einem Anstieg der Zahl der Beitragszahler einhergeht, sinkt dadurch der Rentnerquotient. Wenn jedoch gleichzeitig auch die Zahl der Beitragszahlenden steigt (d.h. wenn Nachfrage nach zusätzlichen Arbeitskräften besteht), dann sinkt der Rentnerquotient stärker.[19]

Ohne nähere Spezifikationen nicht einfach zu beantwortende Fragen beziehen sich darauf, wie sich das Rentenniveau im Falle eines Anstiegs des Rentenalters entwickelt und welche Auswirkungen die Einführung von Teilrenten auf das (durchschnittliche) Rentenalter und die Rentenausgaben hat. Hier liegen noch Aufgaben für die Entwicklung von Modellberechnungen.

Die Auswirkungen einer Veränderung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters für die Finanzsituation der gesetzlichen Rentenversicherung hängen darüber hinaus von weiteren Faktoren ab. Ein wichtiger Faktor wird sein, ob es gelingt, die relative Bedeutung von Invaliditätsrenten zu reduzieren, oder ob – und wenn ja, in welchem Umfang – eine „Substitution" durch Abschläge reduzierter vorzeitiger Altersrenten durch nicht hiervon betroffene Rentenarten erfolgt.

Die nachstehende Übersicht 16.2 vermittelt einen Eindruck davon, welche Bedeutung dieser Frage zukommt angesichts der erheblichen relativen Häufigkeit von Invaliditätsrenten einerseits und dem deutlich niedrigeren durchschnittlichen Rentenzugangsalter in diesen Fällen (im Vergleich zu Altersruhegeldern) andererseits.

---

[17] Bzw. – im Ausmaß der Finanzierung aus dem Bundeshaushalt – von allen Steuerzahlern.

[18] Dies hat auch Konsequenzen für die Beitragseinnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung.

[19] Die Rentenversicherungsträger (und das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung) beziehen in der Regel in Berechnungen über die Auswirkungen einer Veränderung des Rentenalters nur den erstgenannten Effekt (weniger Rentenfälle) ein, nicht den Effekt, der sich aus zusätzlichen Beitragszahlern ergeben kann. S. hierzu Schmähl (1988d: 185 ff.) und dort angegebene Literatur.

Übersicht 16.2: Alters- und Invalidenrenten der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung (Rentenzugang 1989)

Geschlecht Versicherungszweig	Anteil an allen Versichertenrenten in %		Durchschnittsalter in Jahren		
	Invalidenrenten[1)]	Altersrenten	Invalidenrenten[1)]	Altersrenten	alle Versichertenrenten
Männer					
ArV	44,1	55,9	52,7	62,6	58,7
AnV	22,9	77,1	52,4	62,9	60,9
Frauen					
ArV	17,1	82,9	52,2	64,1	62,3
AnV	18,4	81,6	50,4	63,0	60,9

Anmerkungen: Querschnittsdaten, die u.a. von der Jahrgangsstärke beeinflußt werden. [1)] Berufs- und Erwerbsunfähigkeitsrenten vor dem 60. Lebensjahr

Quelle: VDR, Rentenzugangsstatistik 1989 (z.T. errechnet).

Schließlich sei daran erinnert, daß etwa im zweiten Jahrzehnt des nächsten Jahrhunderts das Alterssegment zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr besonders stark besetzt sein wird (die „Baby-Boom-Generation" ist dann schon „im Rentenalter"), so daß Veränderungen des Rentenzugangsalters quantitativ von spürbarer Bedeutung für die Finanzlage der Rentenversicherung wären.

16.4.2 Einflußfaktoren für die Entscheidungen von Arbeitnehmern

Maßgebend auch für die Auswirkungen auf die Finanzlage der Rentenversicherung sind die Entscheidungen von Arbeitnehmern und Unternehmungen über Zeitpunkt und Art des Ausscheidens (auch über finanzielle Anreize, z.B. in Form von Abfindungen). Einzel- und gesamtwirtschaftliche Einflußfaktoren wirken hierauf ein. Auch gesellschaftliche Wertvorstellungen (soziale Normen, z.B. wann es als „normal" angesehen wird, aus dem Erwerbsleben auszuscheiden) können die Entscheidung beeinflussen.

Für die individuelle Entscheidung des Arbeitnehmers[20] über Art und Ausmaß des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben werden u.a. bedeutsam sein

[20] Für eine umfassende Analyse auf der Mikroebene müßte hinsichtlich der Arbeitnehmer auf die Entscheidungssituationen von Beschäftigten und Arbeitslosen eingegangen werden, und zwar jeweils auf der Individual- und auch Haushaltsebene. Im folgenden werden jedoch nur einige Anmerkungen zu möglichen entscheidungsrelevanten Faktoren für Beschäftigte gemacht.

- die bestehenden (relevanten) Alternativen und rechtlichen Voraussetzungen und Bedingungen für die Inanspruchnahme von Renten (einschließlich Hinzuverdienstgrenzen usw., vgl. dazu die obigen Anmerkungen) wie auch von anderen (öffentlichen) Transfers,
- die allgemeine Arbeitsmarktlage, damit auch das ihn u.U. bedrohende Risiko, arbeitslos zu werden, oder die Chancen, nach Rentenbezug noch ergänzend weiter erwerbstätig sein zu können; damit hängt auch zusammen, ob auf dem alten Arbeitsplatz weitergearbeitet werden kann; dies ist insbesondere wichtig bei stufenweisem Ausscheiden, also bei Reduzierung der Tätigkeit,
- ob der Arbeitnehmer sich den Anforderungen, die an ihn gestellt werden, (noch) gewachsen sieht, was u.a. in Verbindung steht mit
- den sich ändernden Arbeitsbedingungen z.B. infolge der technologischen Entwicklung, aber auch mit
- dem Gesundheitszustand (bzw. seiner Einschätzung durch den Arbeitnehmer).

Weiterhin spielen generell
- die Präferenzen für Arbeit und Freizeit eine Rolle.

Hierfür, aber auch in anderem Zusammenhang, ist wichtig
- die Familiensituation (ist der Ehegatte noch erwerbstätig, kann er auch aus dem Erwerbsleben ausscheiden).

Vor allem aber ist bedeutsam,
- welche Konsequenzen die Inanspruchnahme einer Altersrente (volle Rente oder Teilrente) für das Einkommen des Arbeitnehmers (Rentners) bzw. seine gesamte finanzielle Situation hätte.

16.4.3 Anmerkungen zu Einkommensänderungen bei der Inanspruchnahme von Altersrenten

Mit Blick auf das Einkommen ist sowohl das individuelle als auch das Haushaltseinkommen zu berücksichtigen. Abgesehen von dabei jeweils unterschiedlichen Einkommensbegriffen (wie Bruttogrößen, vor allem aber Netto- und verfügbares Einkommen) sind es verschiedene Aspekte, die von Bedeutung sein dürften, und zwar insbesondere

- die absolute Einkommenshöhe,
- die erreichbare Einkommensersatzrate sowie
- die zu erwartende Einkommensentwicklung im weiteren Verlauf der Nacherwerbsphase.

Im Hinblick auf die absolute Einkommenshöhe und die Einkommensersatzrate kommt es nicht allein auf die Relation von Renten (aus der gesetzlichen Rentenversicherung sowie aus betrieblichen Versorgungssystemen) zum letzten (Brutto- oder Netto-)Arbeitsentgelt an, sondern auf die Veränderung der Höhe des gesamten verfügbaren Einkommens bei der Entscheidung für die (volle oder teilweise) Inanspruchnahme einer Altersrente. Dazu kann auch gehören, mit welchem Arbeitseinsatz ein bestimmtes Einkommen erzielbar ist. Neben den Auswirkungen von Einkommensbesteuerung und Sozialversicherungsbeiträgen sind auch (mögliche) Änderungen z.B. anderer Transferzahlungen aus öffentlichen Kassen (wie Wohngeld) zu berücksichtigen.

Die Einkommensersatzrate gibt aber nur eine Information zum Zeitpunkt des Übergangs von der bisherigen (z.B. Vollzeit-)Erwerbstätigkeit in den anderen Status. Wichtig ist aber vor allem auch die weitere Entwicklung des Einkommens. (Man könnte hier von einer dynamischen Einkommensersatzrate sprechen.) Dies ist deshalb so wichtig, weil Tatbestand und Art der „Dynamisierung" von Einkünften höchst unterschiedlich sind.

So orientiert sich z.B. die Entwicklung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung am Zuwachs des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts (ab 1992 in beiden Teilen Deutschlands).[21]

Abweichend davon orientiert sich die Anpassung von Betriebsrenten (nach § 16 BetrAVG) im Prinzip am Anstieg des Preisindexes für die Lebenshaltung von „Vier-Personen-Haushalten von Arbeitern und Angestellten mit mittlerem Einkommen". Hierzu sei angemerkt, daß m. E. eine wichtige Aufgabe noch darin besteht, das tatsächliche Ausmaß der Anpassung von Betriebsrenten in der Bundesrepublik repräsentativ zu ermitteln.[22]

Bereits dieses Beispiel macht deutlich, daß es für die weitere Einkommensentwicklung – und damit auch für die Frage, ob und inwieweit das im Erwerbsleben erreichte Lebenshaltungsniveau aufrecht erhalten werden kann – auch auf die Zusammensetzung des Einkommens nach Einkunftsarten ankommt.

Für die einkommensmäßigen Folgen der Entscheidung, ganz oder teilweise die Erwerbstätigkeit zu beenden, spielt folglich auch eine Rolle, ob (und in welcher Höhe) zu diesem Zeitpunkt (bereits) ein Anspruch auf eine Betriebsrente besteht. In der Bundesrepublik ist bislang ein zeitlicher Gleichklang hinsichtlich des Zeitpunktes, ab dem der Arbeitnehmer eine Betriebs- und eine Sozialversicherungsrente erhalten kann, festzustellen. Die Betriebsrentenregelungen haben

21 Diese Rentenformel hatte allerdings nur wenige Jahre Bestand. Für die weitere Entwicklung siehe Schmähl (1999b und 2007a).

22 Ahrend et al. (1990: 101) weisen für Bayern darauf hin, daß von den laufenden Betriebsrenten 70 % nach den Anpassungsregeln des § 16 BetrAVG angepaßt wurden, in den anderen Fällen davon abgewichen wurde.

sich hier den Veränderungen in der Sozialversicherung in der Regel angepaßt. Auch die Tatsache, daß in einer Vielzahl von Betriebsrentensystemen[23] bislang bei vorzeitigem Ausscheiden keine Abschläge von der Rentenhöhe erfolgen, ist wohl auf diese Ergänzungsfunktion der Betriebsrenten – und z.T. eine Art Leitbildfunktion der gesetzlichen Rentenversicherung – zurückzuführen.

Es bleibt nun abzuwarten, wie nach der Einführung von Teilrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung die Unternehmungen hinsichtlich der Gestaltung ihrer Betriebsrentensysteme reagieren werden. So könnte es möglich sein, daß vorgesehen wird, Betriebsrenten erst zum Zeitpunkt der vollständigen Inanspruchnahme der Sozialversicherungsrente zu zahlen, insbesondere dann, wenn die Teilrente der gesetzlichen Rentenversicherung und Erwerbseinkünfte zusammen bereits nahe am früheren Nettoentgelt des Arbeitnehmers liegen. Ob schon Modelle oder Vorschläge im Hinblick auf betriebliche Teilrenten bestehen, ist mir derzeit nicht bekannt. Insgesamt dürfte wohl zunächst ein Erfahrungs- und Lernprozeß zu erwarten sein, da (u.a. angesichts der gegebenen Arbeitsmarktlage) vermutlich in der Anfangsphase mit keiner großen Inanspruchnahme von Teilrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung zu rechnen sein wird.[24] Zudem wird die Ausgestaltung der Betriebsrenten maßgebend von der Arbeitsmarktlage abhängen, also inwieweit Unternehmungen die Betriebsrenten als Instrument betrieblicher Personal- und Beschäftigungspolitik einsetzen, insbesondere auch als Mittel im Wettbewerb um qualifizierte Arbeitskräfte.[25]

16.4.4 Einige weitere für Arbeitnehmer entscheidungsrelevante Aspekte

Für den Arbeitnehmer spielen also Arbeitsmöglichkeit, Arbeitsfähigkeit, Arbeitsbereitschaft und die einkommensmäßigen Folgen von Arbeit oder Nichtarbeit eine maßgebende Rolle. Nicht zu vergessen sind dabei generell die Alternativen, die sich bieten im Hinblick auf die Einkommenserzielung im offiziellen Sektor, in der Schattenwirtschaft sowie hinsichtlich der Inanspruchnahme unterschiedlicher Sozialleistungen. Dieses können auch konkurrierende Programme

---

[23] Ahrend et al. (1990: 88) geben für Bayern an, daß 36,4 % der Unternehmen mit betrieblicher Altersversorgung bei Ausscheiden vor dem 65. Lebensjahr keine Abschläge vornehmen.

[24] Diese Einschätzung trifft (leider) nicht nur für die Anfangsphase zu, sondern auch noch über 10 Jahre später war die Inanspruchnahme von Teilrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung verschwindend gering: So waren Ende 2006 nur 0,02 % des Bestandes an Altersrenten Teilrenten.

[25] Auf die „internationalen" Einflußfaktoren für die weitere Entwicklung betrieblicher Altersversorgungssysteme – insbesondere im EG-Raum – wird hier nicht eingegangen. S. zum Überblick über einige der hierbei interessierenden Faktoren Schmähl (1990b: 388 ff.).

sein, wie spezielle Programme für vorzeitiges Ausscheiden außerhalb der Rentenversicherung mit ggf. Aufstockung durch Arbeitgeberleistungen.

Wenn es für den Arbeitnehmer mehr „kostet“, vorzeitig auszuscheiden, wird tendenziell mit einer „normalen Arbeitsangebotsreaktion“ zu rechnen sein, d.h. ceteris paribus wäre ein Hinausschieben des Rentenalters zu erwarten (wenn die Möglichkeiten dafür bestehen).[26] Ein übliches Arbeits-Freizeit-Entscheidungsmodell kann jedoch nur der Ausgangspunkt für realitätsnähere Modellierungen der Verrentungsentscheidung sein. Hierbei geht es – wie oben betont wurde – um ein Spezifizieren des Möglichkeits-(Handlungs-)raumes (also einer sorgfältigen Berücksichtigung auch der institutionellen Regelungen, was häufig nicht erfolgt) sowie um Aussagen über die „Zielfunktion“ des Entscheidungsträgers. So ist z.B. zu beachten, daß sich die Entscheidungen in den meisten Fällen nicht nur auf das Individuum beziehen, sondern auf der Haushaltsebene getroffen werden. Die Entscheidungssituation verändert sich hier im Zeitablauf u.a. aus zwei Gründen: Zum einen ist die Erwerbsbeteiligung verheirateter Frauen deutlich gestiegen, so daß es zunehmend auch um Entscheidungen über einen ggf. gemeinsamen Beginn der Rentnerphase von Mann und Frau geht. Zum anderen ist zu beachten, daß – nach der Übergangsphase – der frühestmögliche Zeitpunkt zum Bezug einer Altersrente künftig einheitlich für Männer und Frauen das 62. Lebensjahr sein wird, er also nicht mehr – wie gegenwärtig – im Regelfall für Frauen drei Jahre früher liegt (60 anstelle von 63 Jahren). Beachtet man nun noch den oft anzutreffenden Altersunterschied zwischen Männern und Frauen, so ergibt sich die interessante Frage, ob und ggf. wie die Verrentungsentscheidung im Haushaltskontext beeinflußt wird.

Was die künftige Entwicklung des Gesundheitszustandes von Arbeitnehmern betrifft, so gibt es darüber höchst unterschiedliche Hypothesen. Während auf der einen Seite die Auffassung vertreten wird, die höhere Lebenserwartung wird mit einem Hinausschieben der Morbidität, späterem Einsetzen von Erkrankungen und Invalidität einhergehen, gibt es andererseits Hypothesen, nach denen auch die Phase der Erkrankungen usw. verlängert wird. Je nach Entwicklung könnten sich erhebliche Auswirkungen auf das Rentenalter ergeben. Gleiches gilt für Erfolge bei der Verhütung von Invalidität und bei der Rehabilitation.

Die Möglichkeit, am Ende der Erwerbsphase nur noch vermindert tätig zu sein (ohne erhebliche aktuelle Einkommenseinbußen, da neben das reduzierte Arbeitsentgelt die Teilrente tritt), könnte ein wichtiger Beitrag nicht nur zur

---

[26] Dabei dürften die „Abschläge“ bei vorzeitigem Ausscheiden noch eher von Einfluß sein als die „Zuschläge“ bei einem Hinausschieben des Rentenbeginns. Die Tatsache, daß gegenwärtig nur etwa 0,1 % männlicher Altersrentner die Entscheidung treffen, den Rentenbeginn über das 65. Lebensjahr hinauszuschieben, läßt dies erwarten, zumal auch die Zuschläge im Vergleich zur gegenwärtigen Situation (mit 6 % per Jahr) nicht erhöht werden.

Schaffung von mehr Entscheidungsalternativen und mehr Flexibilität sein, sondern auch zur Humanisierung des Arbeitslebens und gerade auch solchen Arbeitnehmern neue Chancen eröffnen, deren Gesundheitszustand beeinträchtigt ist, die aber in begrenztem Maße Erwerbsarbeit ausüben können. Die Erfahrungen mit der Berufsunfähigkeitsrente (bei deren Beziehern in begrenztem, verringertem Maße weitere Erwerbstätigkeit unterstellt wird) und der zunehmenden Zuerkennung statt dessen von Erwerbsunfähigkeitsrenten in der Rentenversicherung infolge fehlender Teilzeitarbeitsplätze (mit der Folge des vollständigen Ausscheidens) machen allerdings deutlich, daß die Arbeitsmarktsituation einerseits, das Interesse von Unternehmungen an der Schaffung von Teilzeitarbeitsplätzen für ältere Arbeitnehmer andererseits (was wiederum mit von der Arbeitsmarktlage abhängt) eine zentrale Bedeutung besitzen, auch für die Möglichkeiten zur Inanspruchnahme von Teilrenten.[27]

In diesem speziellen Zusammenhang, aber auch unter mehr allgemeinen Gesichtspunkten könnte – zumindest längerfristig – der Einführung von Teilrenten im Rentenrecht eine wichtige Rolle zukommen: Da Teilrenten ja faktisch „Teilzeitarbeit“ als Komplement voraussetzen, könnten sie dazu beitragen, daß Teilzeitarbeit generell, vor allem aber auch für Männer, als etwas „Normales“ angesehen wird, d.h. die soziale Akzeptanz dafür erhöht wird. Zum anderen kann dies ein Element in einer umfassend verstandenen, den Lebenszyklus umspannenden Arbeitszeitpolitik sein, die auch im Falle von etwa gleichem „Lebensarbeitszeitvolumen“ eine Andersverteilung im Lebenszyklus ermöglicht, z.B. eine Ausdehnung der Erwerbsphase bei gleichzeitiger Reduktion der Arbeitszeit in der abschließenden Phase.[28]

16.4.5 Reaktionen der Unternehmungen

Sowohl für die Inanspruchnahme der Teilrenten-Regelung als auch für eine Verlängerung der Erwerbsphase sind die Interessen der Unternehmungen von zentraler Bedeutung. Für die Unternehmungen werden die Erwartungen über die künftige Nachfrageentwicklung und damit den Arbeitskräftebedarf – unter Berücksichtigung des technischen Fortschritts und damit der Möglichkeit zur Verände-

---

[27] Um kein Mißverständnis hervorzurufen: Die Teilrentenregelungen beziehen sich nicht auf den Fall der gesundheitlichen Beeinträchtigung, sondern eröffnen eine allgemeine Möglichkeit.

[28] Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch das im Sommer 1996 beschlossene Gesetz zur Förderung des gleitenden Übergangs in den Ruhestand keinen Beitrag zu einem „gleitenden“ Ausscheiden aus dem Erwerbsleben liefert, da es weit überwiegend in Form des Blockmodells genutzt wurde, bei dem die Hälfte der Altersteilzeit zunächst weiterhin als Vollzeittätigkeit erfolgte, dann die Arbeitszeit in der zweiten Hälfte auf Null reduziert wurde.

rung der Produktionsfunktion – und Erwartungen über die künftige Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt (man denke an demographische Einflüsse) von entscheidender Bedeutung sein wie auch die mit dem Einsatz der Arbeitskräfte verbundenen Kosten und die Einschätzung der Produktivität der Arbeitskräfte.[29] Speziell mit Blick auf die Teilzeitbeschäftigung älterer Arbeitnehmer sind Einschätzungen über die Teilbarkeit von Arbeitsplätzen und Aufgaben sowie ihre organisatorische Umsetzung für die Realisierung wichtig. Hier bestehen u.a. je nach Unternehmensgröße und Art der Produktion unterschiedliche Bedingungen. Die Realisierungsmöglichkeiten werden dabei jedoch oft unterschätzt.[30]

Die Entwicklung der Arbeitsmarktlage ist mit erheblichen Unsicherheiten behaftet – auf der einen Seite demographisch bedingte Verknappung von Arbeitskräften, auf der anderen Seite noch steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie insgesamt nur schwer vorhersehbare Wanderungsbewegungen. Diese hängen ja auch von politischen Entscheidungen ab, ihre Auswirkungen für den Arbeitsmarkt u.a. von der Altersstruktur der Zuwandernden (und ggf. der Abwandernden) sowie den Qualifikationen der Wandernden.[31]

Eine Projektion über die Entwicklung der Erwerbspersonenzahl im vereinten Deutschland zeigt, daß auch nach der deutschen Vereinigung die Erwerbsbevölkerung in Deutschland weiter altert.[32] Heute sind noch 32 % der Erwerbstätigen unter 30 Jahren, in zwanzig Jahren werden es nur noch 22 % sein. Und der Anteil der Arbeitskräfte im Alter von 50 Jahren und darüber wird von jetzt 22 % auf 27 % steigen. Unternehmungen werden sich darauf einstellen, insbesondere wenn der Alterungsprozeß mit einer Verknappung qualifizierter inländischer Arbeitskräfte einhergeht.

Für die Unternehmungen spielt für die Beschäftigung älterer Arbeitnehmer ein Abwägen der damit verbundenen Kosten und der Produktivität dieser Beschäftigten eine entscheidende Rolle. Über die Produktivitätsentwicklung (im Lebenslauf) und auch über die Produktivität älterer Arbeitnehmer bestehen allerdings oft wohl eher vage Vorstellungen, mehr Vermutungen (oder gar Vorurteile) als empirisch gesicherte Erkenntnisse. Weitverbreitet dürfte eine eher negative Einschätzung der Leistungsfähigkeit und Produktivität älterer Arbeitnehmer sein.[33] Hier besteht m.E. noch erheblicher Forschungsbedarf – unter Beachtung auch sich ändernder Tätigkeiten und Arbeitsanforderungen.

---

29 ZU DEN SICH AUF UNTERNEHMENSEBENE BIETENDEN OPTIONEN SIEHE. SCHMÄHL (2003c).

30 S. hierzu Hoff (1988: 151 ff.). Auch Erfahrungen mit dem Einsatz von Teilzeit-Arbeitskräften führen zumeist zum Abbau von Widerständen gegen ihre Einsatzmöglichkeiten, zumal häufig auch die Produktivität eher gesteigert werden kann.

31 SIEHE HIERZU KAPITEL 20 IN DIESEM BAND.

32 S. Kirner und Schulz (1990).

33 "While much can be said about the need to replace myth with reality, this overly negative view of older workers will continue as long as we refuse to produce better scientific evidence that brings

Veränderte Arbeitsanforderungen im Zuge des technologischen Wandels und die relative Zunahme der Produktion von Dienstleistungen dürften für ältere Arbeitnehmer größere Arbeitsmarktchancen eröffnen, da die im Lebensalter abnehmende physische Leistungsfähigkeit im Arbeitsleben eine immer geringere Rolle spielen dürfte. Erfahrungen der älteren Arbeitnehmer, aber auch ihre „soziale Kompetenz“ könnten für die Unternehmungen zunehmend wichtig werden.[34]

Blickt man auf die für das Produktionsergebnis relevanten Qualifikationen von Arbeitskräften in der Entwicklung im Lebensablauf, so ist eine anteilsmäßige Veränderung von physischer Fähigkeit zu mehr Erfahrung festzustellen. Dies ist kompatibel mit Ergebnissen aus der biologischen und psychologischen Forschung, nach der die „flüssige“ Intelligenz abnimmt, die „kristallisierte“ Intelligenz dagegen im Lebenslauf eher stabil bleibt. Die kristallisierte Intelligenz ist besonders wichtig für die Bewältigung komplexer Probleme und hängt vom angesammelten Wissen ab.[35] Die wachsende Bedeutung von Erfahrung wird aber häufig mit Blick auf ihre Verwertbarkeit im Unternehmen angesichts des rasanten technologischen Wandels bezweifelt. Dies verbindet sich mit der zumeist vertretenen Auffassung, die Produktivität älterer Arbeitnehmer gehe zurück (weise einen invers u-förmigen Verlauf auf, mit einem Gipfelpunkt vielleicht zwischen dem 40. und allenfalls 50. Lebensjahr). Selbst wenn dies so wäre, würden sich hier dennoch Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen. Der Weiterbildung gerade auch der älteren Arbeitnehmer kommt dabei eine zentrale Bedeutung zu, um Qualifikationen veränderten Anforderungen anzupassen und die Produktivität zu erhalten bzw. zu steigern. Dabei wird man für die Zukunft wohl von einer eher steigenden Bereitschaft der Arbeitnehmer zur Weiterbildung auch in der Spätphase des Erwerbslebens ausgehen können, wenn Weiterbildung auch in früheren Phasen zunehmende Bedeutung erlangt („normal“ wird) und wenn die Chance zu einer längeren Nutzung (späteres Ausscheiden) besteht.[36] Wenn damit zugleich für die Unternehmungen die Chance besteht, diese Investitionen in Humankapital längere Zeit zu nutzen, so werden Unternehmungen zu diesen Investitionen auch eher bereit sein.[37]

---

meaningful information to this issue. The current body of research on how productivity changes with age is scanty and outdated”; Schulz (1990: 58).

34 S. hierzu die Ausführungen von Staehle (1989: 163 ff.).

35 S. zum kurzen Überblick Schmähl (1991b: 197 ff.).

36 Ob auch eine Umstrukturierung der öffentlichen Mittel im Ausbildungsbereich anzustreben ist, mit kürzerer Erstausbildung und späterer (z.T. auch öffentlich finanzierter) Weiterbildung, sowie ob, in welcher Form und in welchem Ausmaß die Arbeitnehmer auch „belastet“ werden (sei es finanziell, sei es durch Verzicht auf Freizeit), sei hier nur als Fragestellung erwähnt.

37 Daß Weiterbildung oft produktionssteigernd wirkt, dürfte unumstritten sein. S. hierzu – mit weiteren Literaturhinweisen – Holzer (1990: 403 ff.). Allerdings sind Produktivitätsmessungen außerordentlich schwierig, auch bei zunehmender Verwaltungstätigkeit.

Die Kosten der Beschäftigung älterer Arbeitnehmer werden maßgebend aber auch von der Tarif- und Effektivlohngestaltung je nach Lebensalter und/oder Beschäftigungsdauer geprägt. Besondere Beachtung findet dabei die Senioritätsentlohnung, die zu relativ steigenden Lohnkosten führt – wobei oft eine abnehmende Produktivität unterstellt (erwartet) wird. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Beziehung zwischen täglicher bzw. wöchentlicher Arbeitszeit und Produktivität. Ggf. können entsprechende Arbeitszeitmodelle hier „kompensierend" wirken.[38] Ob sich die Alters-Lohn-Profile bei zunehmender Beschäftigung älterer Arbeitnehmer und/oder bei einem höheren Anteil Älterer an der Erwerbsbevölkerung verändern werden oder dann, wenn es eher „üblich" wird, wieder länger im Erwerbsleben zu bleiben, ist eine interessante, aber noch offene Frage.

Es wäre sicherlich nicht angemessen, von bisherigen Erfahrungen – über die Nutzung von Möglichkeiten eines gleitenden Ausscheidens oder dem starken Druck in Richtung auf vorzeitiges Ausscheiden – auf die Situation in der Zukunft zu schließen. Es geht darum, welche Entwicklungen sich für die Zukunft abzeichnen und ob und inwieweit hier ggf. auch gestaltend eingewirkt werden kann und soll. Geht man von den oben erwähnten Aspekten aus, so kann man zu der eher optimistischen Einschätzung gelangen, daß sich tendenziell die Arbeitsmarktchancen älterer Arbeitnehmer verbessern dürften und auch mit einem wachsenden Angebot an Teilzeitarbeitsplätzen (die bislang vor allem für Frauen bestehen und von ihnen genutzt werden) zu rechnen sein dürfte, und zwar für beide Geschlechter und auch für ältere Beschäftigte. Damit dieser Prozeß aber auch realisiert wird, bedarf es einerseits der näheren Analyse der Realisierungsbedingungen, wobei auch in unserer immer stärker verwobenen Welt ausländische Erfahrungen hinsichtlich ihrer Bedeutung für die in Deutschland bestehenden oder zu gestaltenden Bedingungen zu überprüfen sind. Erforderlich ist aber gleichfalls eine kontinuierliche Begleitung dieses Prozesses. Hier liegen meines Erachtens auch Chancen für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Wissenschaftlern und Praktikern verschiedener Gebiete im Interesse einer für alle Beteiligten möglichst befriedigenden oder zumindest akzeptablen und als fair angesehenen Bewältigung der sich aus ändernden Bedingungen ergebenden Herausforderungen.

[38] S. u.a. Stitzel (1987: 144 ff.).

NACHBEMERKUNG:

DER PROZESS DER „ANHEBUNG“ DER VORZEITIGEN ALTERSGRENZEN WURDE – IM INTERESSE EINER FINANZIELLEN ENTLASTUNG DER GESETZLICHEN RENTENVERSICHERUNG – 1996 DANN VORGEZOGEN UND BESCHLEUNIGT, GLEICHFALLS IM RAHMEN DES 2004 BESCHLOSSENEN „NACHHALTIGKEITSGESETZES“. ES BLIEB BIS DAHIN ABER BEI DER ALTERSGRENZE VON 65 JAHREN FÜR DEN ABSCHLAGSFREIEN BEZUG EINER ALTERSRENTE. DIESE GRENZE SOLL NUN NACH DEM „ALTERSGRENZENANPASSUNGSGESETZ“ VON 2007 SCHRITTWEISE AUF 67 JAHRE ERHÖHT WERDEN.[39]

[39] SIEHE HIERZU SCHMÄHL (2007d).

17 Fragwürdige Schrumpfkur*

Ein weiteres Absenken des Rentenniveaus würde viele Ruheständler in die Nähe der Sozialhilfe bringen

Wir haben keine Wahl: Weitere Reformen der Rentenversicherung sind unvermeidlich. Eine Fülle von Vorschlägen, wie die Beiträge in der Rentenversicherung trotz demographischer Entwicklung und Krise auf dem Arbeitsmarkt stabil gehalten werden könnten, prasselten in den vergangenen Monaten auf die zunehmend verunsicherten Bürger nieder, ohne daß bislang eine klare Konzeption und eine Vertrauen schaffende Perspektive erkennbar wird.

Von vielen Seiten wird eine Senkung des Rentenniveaus gefordert. Doch ob diejenigen, die sich dafür stark machen, überhaupt eine klare Vorstellung über das derzeitige Rentenniveau und von den Folgen ihrer Vorschläge haben, daran sind Zweifel durchaus angebracht.

Ein Durchschnittsverdiener, der 45 Jahre lang gearbeitet hat, erhält heute eine Rente, die siebzig Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes der Versicherten entspricht. Ob diese Relation beibehalten oder gesenkt werden soll, darum geht es in der politischen Diskussion.

Will man beurteilen, wie weit dieses Rentenniveau verringert werden kann, muß man Verschiedenes beachten:

Erstens: Rund 50 Prozent aller Männer und 95 Prozent aller Frauen erreichen schon heute aufgrund ihrer Versichertenbiographie ohnehin nicht mit ihrer Rente 70 Prozent des durchschnittlichen Nettolohnes, sei es weil sie weniger als 45 Jahre gearbeitet oder aber unterdurchschnittlich verdient haben.

Zweitens: Als Folge des jüngsten Sparpaketes wird der volle Rentenbetrag in Zukunft. nur noch dann gezahlt, wenn der Versicherte seine Rente mit 65 Jahren beantragt. Geht er früher in Rente, so muß er Abschläge von 3,6 Prozent pro Jahr in Kauf nehmen. Das heißt, ein Durchschnittsverdiener wird auch nach 45 Versicherungsjahren, wenn er schon mit 60 Jahren Rentner wird, nicht mehr 70 Prozent, sondern nur noch 57 Prozent des durchschnittlichen Nettoentgelts erhalten. Wenn nun in Zukunft das allgemeine Rentenniveau von 70 auf 60 Prozent gesenkt würde, erhielte er mit 60 Jahren sogar nur noch 49 Prozent.

---

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 1996 (SIEHE SCHMÄHL 1996c).

Drittens: Zum Vergleich – das heutige Sozialhilfeniveau liegt bei rund 40 Prozent des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Schon heute braucht ein Durchschnittsverdiener rund 26 Versicherungsjahre, um eine Rente zu erhalten, die diesem Niveau entspricht.

Eines ist ganz deutlich: Ein Großteil der Versicherungspflichtigen würde bei einer deutlichen allgemeinen Niveausenkung selbst nach langer Versicherungsdauer nur eine Rente erhalten, die niedriger ist als die Sozialhilfe. Ein Pflichtbeitragssystem, bei dem die Renten trotz langer Versicherungsdauer nicht mehr spürbar über der Sozialhilfe lägen, würde aber seine Legitimation verlieren und an den Widerständen der Zwangsversicherten scheitern. Das würde schleichend den Weg ebnen zu einer steuerfinanzierten Staatsbürgerversorgung – mit oder ohne Bedürftigkeitsprüfung.

Auch die Vorschläge des Sachverständigenrats für die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zur Reform der Rentenversicherung im neuesten Jahresgutachten sind widersprüchlich und unrealistisch. Danach soll per Beitrag der Anspruch auf eine Rente erworben werden, die lediglich einer Grundsicherung entspricht. Diese soll allerdings „auch in unteren Einkommensgruppen bei einem normalen Arbeitsleben über dem durch die Sozialhilfe definierten Existenzminimum" liegen. Zwar bleibt offen, was der Sachverständigenrat unter einem „normalen Arbeitsleben" versteht. Doch gehen wir beispielsweise einmal von 40 Versicherungsjahren aus, so muß ein Versicherter bereits heute im Durchschnitt seines Versichertenlebens ein Arbeitsentgelt von etwa zwei Drittel des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts beziehen, damit seine Rente – beim heutigen Leistungsniveau – gerade die Sozialhilfeschwelle erreicht. Um wieviel kann dann aber das Niveau und damit der Beitrag überhaupt noch gesenkt werden, damit eine Rente nach „normalem Arbeitsleben" auch als Rente in „unteren Einkommensgruppen" noch über der Sozialhilfe liegt?

Eine deutliche, generelle Senkung des Rentenniveaus ist also mit einem beitragsbezogenen Rentenversicherungssystem nicht mehr kompatibel. Allerdings heißt das nicht, daß überhaupt nichts geändert werden kann und soll. Denn ohne weitere Reformen würde der Beitragssatz um das Jahr 2030 etwa 26 Prozent betragen. Es ist weitgehend unumstritten, daß dies nicht akzeptabel ist.

Bevor aber über weitere Reformmaßnahmen entschieden wird, ist zunächst eine Klärung der Konzeption der Rentenversicherung notwendig. An ihr müssen sich die Einzelmaßnahmen orientieren. Aus ökonomischen wie gesellschaftspolitischen Gründen spricht viel dafür, die Beziehung zwischen Beitragszahlung und späteren Rentenleistungen enger zu gestalten. Folglich darf der Beitrag nicht für allgemeine Umverteilungszwecke, die der Gesetzgeber der Rentenversicherung zuweist, zweckentfremdet werden. Vielmehr sollte mit dem Beitrag als Instrument individueller Altersvorsorge ein klar definierter Leistungsanspruch erwor-

ben werden. Dies erfordert eine sachgerechte Zuordnung von sozialen Aufgaben und Risiken und eine sachgerechte Finanzierung der Aufgaben, die in der Rentenversicherung verbleiben. Die Rentenversicherung sollte deshalb auf die Absicherung bei Alter und Invalidität konzentriert werden, während zum Beispiel Maßnahmen der Familienpolitik (Kindererziehungsleistungen), der Armutsbekämpfung (Rente nach Mindesteinkommen oder eine bedarfsorientierte Mindestrente, die oft gefordert wird) wie auch der Arbeitsmarktpolitik (arbeitsmarktbedingte Frühverrentung) anderen Institutionen wie den öffentlichen Gebietskörperschaften oder der Bundesanstalt für Arbeit entweder insgesamt zugeordnet werden müssen oder aber zumindest von dort finanziert werden. In diesem Sinne sollte die Rentenversicherung „schlanker" werden.

Manches spricht zudem dafür, familienpolitische Transferzahlungen weitgehend bei einer Institution zu bündeln. Hierdurch würde deutlicher, was für Familien getan wird, und der Mitteleinsatz könnte zielgerichteter erfolgen. Will man zum Beispiel für Kindererziehung in der Rentenversicherung Ansprüche schaffen, dann wäre es systemgerecht, wenn von einer solchen Familienkasse oder aus dem Bundeshaushalt für diese familienpolitische Maßnahme an die Rentenversicherung Beiträge gezahlt werden, die dann entsprechende Rentenansprüche begründen. Dies würde deutlich machen, daß nicht nur durch Erwerbs-, sondern auch durch Erziehungsarbeit Rentenansprüche erworben werden. Die Finanzierungsverantwortung wäre klar, und es würde vermieden, daß einfach Leistungen zuerkannt werden, ohne zugleich deren Finanzierung eindeutig zu regeln. Bereits heute gibt es für jedes nach 1992 geborene Kind drei Jahre als Versicherungszeit gutgeschrieben. Werden dafür vom Staat an die Rentenversicherung die entsprechenden Beiträge gezahlt, müßte Bonn jährlich fünfzehn Milliarden Mark überweisen. Das entspricht einem Beitragspunkt.

Nun wird gegen die vielfach erhobene Forderung, die der Rentenversicherung übertragenen Umverteilungsmaßnahmen sollten aus allgemeinen Haushaltsmitteln finanziert werden, häufig eingewandt, dies sei nur ein Verlagern von Abgaben. Dabei wird aber verkannt, daß hierdurch unter anderem die Lohnnebenkosten gesenkt werden könnten. Insgesamt geht es derzeit immerhin um zwei Beitragspunkte allein in der Rentenversicherung und um acht bis neun Beitragspunkte in allen Sozialversicherungszweigen.

Aber nicht nur Lohnnebenkosten könnten so gesenkt, sondern auch Verteilungsungerechtigkeiten beseitigt werden. Denn derzeit werden nur die Löhne und Gehälter der Versicherten für solche Umverteilungsmaßnahmen – zum Beispiel im Zusammenhang mit der deutschen Wiedervereinigung – herangezogen, nicht aber die Einkommen der übrigen Steuerzahler. Vor allem aber würde auch die Verknüpfung zwischen Beitrag und späterer eigener Rentenleistung enger, was die Akzeptanz und damit die Tolerierung von Beitragspflichten fördern

dürfte. Und gerade hierauf ist man im Interesse der langfristigen Finanzierbarkeit angewiesen.

Können die auf andere Institutionen übertragenen Ausgaben zumindest kurzfristig nicht durch Ausgabensenkungen an anderer Stelle finanziert werden, so läge eine Anhebung der Mehrwertsteuer nahe, um die Sozialbeiträge senken zu können. Dies wäre ein Schritt zu mehr indirekten statt direkten Abgaben, würde die Exportwirtschaft entlasten, Schatteneinkommen erfassen, sobald sie für Konsum im Inland verwendet werden, und auch den immer größer werdenden Bevölkerungsteil der Älteren zur Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben heranziehen.

Große Bedeutung für die Rentenfinanzen hat die Entwicklung der Rentenlaufzeit. Sie ist durch vorzeitiges Ausscheiden (Frühverrentung) und höhere Lebenserwartung deutlich gestiegen. Wenn hoffentlich auch in Zukunft die Lebenserwartung weiter steigt, dann wird die Alterssicherung teurer; das gilt auch für die private Lebensrentenversicherung. Will man das vermeiden, dann gibt es zwei Alternativen: niedrigeres individuelles Rentenniveau bei längerer Rentenlaufzeit oder spätere Inanspruchnahme der Rente (also unveränderte Rentenlaufzeit) bei unverändertem Rentenniveau.

Um dem einzelnen diese Wahl zu verdeutlichen, bietet sich folgende versicherungskonforme Möglichkeit: Das Alter für den abschlagsfreien Bezug der Altersrente wird bei steigender Lebenserwartung schrittweise weiter angehoben – dies müßte allerdings frühzeitig angekündigt werden. Das allgemeine Rentenniveau von 70 Prozent bliebe zwar bestehen, würde jedoch dann nicht mit 65, sondern zum Beispiel erst mit 66 Jahren erreicht. Wer vorher ausscheidet, hat Abschläge für die verlängerte Rentenlaufzeit hinzunehmen. Diese Wahlmöglichkeit zwischen individuell erreichbarem Rentenniveau und Rentenlaufzeit (also dem Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Altersrente) wäre einer generellen Niveausenkung für alle vorzuziehen.

Individuelle Vorsorgemaßnahmen – auch betriebliche Lösungen wie Gehaltsumwandlung, Betriebsrenten, Maßnahmen der Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand oder Zeitkonten – können die Nutzung solcher Möglichkeiten erleichtern, indem entweder der Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Altersrente hinausgeschoben wird, um Abschläge zu vermeiden oder aber um sie zu kompensieren. Für maßgeschneiderte individuelle Vorsorgeangebote bieten sich vielfältige Möglichkeiten.

Die Vergangenheit hat gezeigt, wie sensibel die Bevölkerung auf das Thema Alterssicherung reagiert. Deshalb sollte dies auch kein Wahlkampfthema werden. Der Vertrauensschaden wäre groß. Wünschenswert wäre, was 1989 erreicht wurde und derzeit durch den Streit über die Lohnfortzahlung behindert wird: ein breiter Konsens zwischen Parteien und Sozialpartnern noch vor der

nächsten Bundestagswahl – zumindest über Leitlinien und Eckpunkte für weitere Reformschritte. Dieser Konsens dürfte aber nicht von der aktuellen Kassenlage und dem Erreichen der Maastricht-Kriterien geprägt sein. Erforderlich ist vielmehr eine langfristige Orientierung. So könnte verlorengegangenes Vertrauen zurückgewonnen werden – bei Älteren wie Jüngeren.

18 Perspektiven der Alterssicherungspolitik in Deutschland: Über Konzeptionen, Vorschläge und einen angestrebten Paradigmenwechsel*

18.1 Zum Hintergrund der aktuellen Diskussion in Deutschland

Wieder einmal stehen Fragen der Alterssicherung im Brennpunkt der deutschen politischen Diskussion. Dies ist zwar nichts Neues, war es doch immer wieder notwendig, das Alterssicherungssystem insgesamt, vor allem auch das quantitativ bei weitem wichtigste Teilsystem – die gesetzliche Rentenversicherung[1] –, sich ändernden demographischen und ökonomischen Bedingungen anzupassen. Doch auch sich wandelnde politische Wert- und Zielvorstellungen waren dafür bedeutsam. Bereits der Blick auf die Nachkriegszeit macht dies deutlich. Als 1957 die grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – einvernehmlich von CDU/CSU und SPD – beschlossen wurde, lag der Neugestaltung ein deutlicher Paradigmenwechsel zugrunde: Die Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung sollte nicht mehr ein „Zubrot" im Alter sein, sondern an das in der Erwerbsphase erworbene Arbeitsentgelt anknüpfen und dieses in einem bestimmten Umfang ersetzen (Lohnersatzfunktion der Rente). Zugleich wurde – wenn auch zunächst schrittweise – die vorher faktisch bereits vollzogene Umstellung der Finanzierung von Kapitalfundierung auf Umlagefinanzierung auch konzeptionell eingeleitet.[2] Kapitalfundierte betriebliche Alterssicherung und private Vorsorge

---

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 2000 (SIEHE SCHMÄHL 2000a). Das Manuskript dieses Beitrags wurde am 20.6.2000 abgeschlossen. Die Ende Mai 2000 von der Regierungskoalition vorgelegten neuen Vorschläge wurden berücksichtigt. Angesichts der Vielzahl von Vorschlägen, die in jüng-ster Zeit vorgetragen wurden, ist nicht auszuschließen, daß bis zur Veröffentlichung dieses Beitrags neue Varianten vorgelegt werden. Dieser Beitrag ist jedoch primär grundsätzlichen Fragen gewidmet.

[1] Sie umfaßt derzeit etwa 70 % der Ausgaben der Alterssicherungssysteme in Deutschland und erreicht damit bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt etwa 10 %. Auf die bei einer genaueren empirischen Ermittlung von Umfang und Struktur der Alterssicherung in Deutschland verbundenen Abgrenzungsprobleme privater Vorsorge für Zwecke der Alterssicherung gehe ich hier nicht ein.

[2] Wirtschaftstheoretische Begründungen dafür wurden – im In- wie Ausland – insbesondere während der Kriegszeit in den vierziger Jahren ausgearbeitet, auch wenn die Diskussion über die Wirkungen unterschiedlicher Finanzierungsverfahren bis zurück in das 19. Jahrhundert reicht.

hatten für den überwiegenden Teil der (sozialversicherten) Bevölkerung einen die Sozialversicherung ergänzenden Charakter.

Betrachtet man die aktuelle Diskussion über die Weiterentwicklung der Alterssicherung in Deutschland, so ist zu konstatieren, daß von verschiedenen Seiten wiederum ein Paradigmenwechsel angestrebt wird, der ein Zurückschneiden der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung und ihren partiellen *Ersatz* durch Privatversicherung zum Ziel hat.

Auch wenn viele der aktuell diskutierten Themen und Instrumente nicht neu sind,[3] so haben sich in den letzten Jahren doch auch neue Akzente ergeben. Hierzu gehört, daß Fragen der „Alterssicherung“ zunehmend Aufmerksamkeit bei jüngeren Bürgern gefunden haben und Finanzmarktakteure – Versicherungen gehörten schon immer dazu, aber zunehmend auch Banken und Investmentfonds – in bisher ungekanntem Maße Aktivitäten im „Alterssicherungsmarkt“ entfalten. Vor dem Hintergrund der von verschiedenen Seiten entwickelten Krisenszenarien hat die anhaltende öffentliche Diskussion immer neuer – oft sehr kurzlebiger – Vorschläge bei zugleich unzureichender Information über damit verbundene Wirkungen nicht nur zu einer zunehmenden Verunsicherung der Bevölkerung geführt, sondern stellte zugleich – ob beabsichtigt oder als unbeabsichtigtes Nebenprodukt – eine kostengünstige „Werbekampagne“ für Formen privater Vorsorge dar.[4]

Im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gehört das Wort „Krise“ wohl zu den meistbenutzten Worten.[5] Wenn zudem maßgebende Politiker im Hinblick auf die Zukunft der GRV von einer „dramatischen Lage“ sprechen, so wirkt auch das nicht gerade vertrauensbildend, kann aber – und soll wohl auch – den Boden bereiten für tiefgreifende Veränderungen.

Insgesamt ist die öffentliche Diskussion in Deutschland oft höchst einseitig, plakativ und undifferenziert. Dadurch werden auch wichtige Folgen von Vorschlägen verschleiert. Dies ist um so bedenklicher, als es bei Alterssicherung um

---

[3] Man denke nur an die vertretbare „Belastung“ durch Beiträge, an die Rolle des Staatszuschusses (Steuerfinanzierung) in der Rentenversicherung, die Frage nach dem Niveau der Renten und nach der Rolle von privater (einschließlich betrieblicher) Alterssicherung neben der Sozialversicherung. Auch viele Fragen zur Ausgestaltung von Instrumenten – wie der Anpassung von Renten oder deren Besteuerung – werden teilweise seit Jahrzehnten diskutiert. Illustrative Beispiele dafür finden sich in Schmähl (1988d).

[4] Kennzeichnend für die aktuelle Diskussion in den Medien sind Äußerungen wie „Renten vor dem Kollaps“ (Financial Times Deutschland, 17.4.2000), „Die staatliche Rente ist am Ende“ (Die Zeit, 27.4.2000), Aussagen, die sich der Tendenz nach auch in vielen Veröffentlichungen von Wissenschaftlern finden.

[5] Ein besonders markantes Beispiel dafür liefert das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats vom Bundesministerium für Wirtschaft über „Grundlegende Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung“ aus dem Jahre 1998. S. auch Neumann (1998: 264): „Die Zeitbombe einer großen Rentenkrise tickt.“

etwas Langfristiges geht und die mit Änderungsvorschlägen (möglicherweise) verbundenen Auswirkungen sorgfältig analysiert werden sollten. Dabei geht es folglich um solche Wirkungen, die sich u.U. erst langfristig zeigen.[6]

Es ist unstrittig, daß es wichtige demographische, ökonomische und gesellschaftliche Gründe für eine Überprüfung der gegenwärtigen Regelungen zur Alterssicherung in Deutschland gibt. Es handelt sich vor allem um strukturelle Veränderungen, die an verschiedenen Stellen schon ausführlich dargestellt wurden. Deshalb kann hier darauf verwiesen werden.[7]

Tiefgreifende strukturelle Veränderungen werfen stets auch die Frage nach der Eignung bislang verfolgter *Konzeptionen* auf. Dies wird in den öffentlichen Diskussionen häufig nicht so deutlich, da diese stark von instrumentellen Fragen geprägt sind, z.B. der Ausgestaltung des Anpassungsverfahrens in der gesetzlichen Rentenversicherung oder der steuerlichen Behandlung von Vorsorgeaufwendungen und Alterseinkünften. Nachfolgend wird zunächst auf wichtige konzeptionelle Unterschiede in der Ausgestaltung von Alterssicherungssystemen eingegangen, da die Entscheidung hierüber die Basis für Einzelmaßnahmen sein sollte, wenn eine möglichst widerspruchsfreie Ausgestaltung erreicht werden soll. Dabei geht es um das Gesamtsystem der Alterssicherung wie auch um die Gestaltung des „Regelsicherungssystems" gesetzliche Rentenversicherung, das für den größten Teil der Bevölkerung die Basis ihrer Alterssicherung darstellt. Sodann geht es um Reformoptionen und Vorschläge. Dabei soll – im Unterschied zu der Sicht, die in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion domi-

---

[6] Dies ist generell auch aus politischen Gründen wichtig, da die GRV nicht nur – wie erwähnt – gesamtwirtschaftlich eine große Bedeutung besitzt, sondern weil für den überwiegenden Teil der Bevölkerung in Deutschland im Alter die Renten aus der GRV die dominierende Einkunftsquelle sind. Dies wird – dafür liegen empirische Anhaltspunkte vor – auch für diejenigen gelten, die etwa in den nächsten beiden Jahrzehnten aus dem Erwerbsleben ausscheiden, sofern nicht tiefgreifende Veränderungen in den Rentenansprüchen vorgenommen werden. Ausführliche Informationen zur Einkommenslage finden sich im Dritten Altenbericht der Bundesregierung, der Ende Juni 2000 der Bundesregierung übergeben wurde (Altenbericht 2001), s. auch Ruland und Faik (1999) sowie Schmähl und Fachinger (1999). Hinsichtlich der Struktur der Alterssicherung und der Quellen für die Einkünfte im Alter bestehen zwischen *West- und Ostdeutschland* erhebliche Unterschiede, da in der DDR faktisch weder betriebliche Alterssicherung noch freiwillige private Vorsorge existierte. Da Leistungen aus kapitalfundierten Alterssicherungssystemen über Jahrzehnte aufgebaut werden müssen, bevor sie als Quelle für das Einkommen im Alter quantitativ bedeutsam sein können, wird deutlich, daß sich die strukturellen Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland erst langfristig verändern werden. Zugleich zeigt dies, daß in Ostdeutschland Veränderungen der gesetzlichen Rentenversicherung im Durchschnitt quantitativ von relativ erheblich größerer einkommensmäßiger Bedeutung sind als in Westdeutschland.

[7] Zur demographischen Entwicklung (einschließlich Veränderungen in Haushalts- und Familienstrukturen) sowie zu Projektionen für den Arbeitsmarkt s. z.B. Enquête-Kommission (1998), zu Veränderungen in der Arbeitswelt u.a. die Beiträge in Schmähl und Rische (1999); zur internationalen Verflechtung und den Einflüssen von der europäischen Ebene s. die verschiedenen Beiträge in Schmähl und Rische (1995 sowie 1997).

niert – die Frage nach Veränderungen *innerhalb* des umlagefinanzierten Systems ins Zentrum gerückt werden. Eine Beschränkung auf die Frage „Umlagefinanzierung oder Kapitalfundierung" stellt meines Erachtens eine unangemessene Verengung dar. Dies schlägt sich dann auch in Forderungen wie dieser nieder: „Der *einzig* erfolgversprechende Weg ist ein Umbau der gesetzlichen Rentenversicherung in Richtung Kapitaldeckung".[8] Eine solch eindimensionale Sicht versperrt den Blick auf Gestaltungsoptionen auch im Rahmen der Umlagefinanzierung. Um nicht mißverstanden zu werden: Auch eine Ausweitung kapitalfundierter Alterssicherung ist eine wichtige Frage, doch bei weitem nicht die einzige. In diesem Beitrag geht es also zum einen um Umfang und Struktur der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung,[9] zum anderen um ihre Ergänzung durch kapitalfundierte betriebliche und private Vorsorgeelemente.[10]

18.2 Konzeptionen und Optionen für die Gestaltung der Alterssicherung eines Landes

Von grundlegender Bedeutung für die Strukturierung der Alterssicherung eines Landes sind einige wichtige Weichenstellungen. Sie betreffen insbesondere

– die Rolle des Staates (als Träger der Alterssicherung für Finanzierung und Leistungsbereitstellung, aber auch zur Regulierung) bzw. der Rolle privater Akteure,
– die Entscheidung über Freiwilligkeit und Pflicht in der Alterssicherung. Damit im Zusammenhang stehen auch Entscheidungen über das Finanzierungsverfahren.

In der Regel – so auch in Deutschland – besteht Alterssicherung aus unterschiedlichen Schichten (oft auch als „Säulen" bezeichnet):

– Die *erste Schicht*, die die Regelalterssicherung darstellt (sei es für die Bevölkerung insgesamt oder bestimmte Bevölkerungsgruppen), ist *obligatorisch*

[8] So der Vorsitzende des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft – Manfred Neumann – bei der Darstellung der Vorschläge des Beirats, Neumann (1998: 259), (Hervorhebung nicht im Original).

[9] Auf andere umlagefinanzierte öffentliche Systeme, wie z.B. die Beamtenversorgung, kann hier nicht eingegangen werden.

[10] In Deutschland besteht ein vielgestaltiges Alterssicherungssystem, zu dem noch weitere Elemente gehören, wie die Beamtenversorgung, die landwirtschaftliche Alterssicherung, berufsständische Versorgungswerke. Ein differenzierter Überblick über das Gesamtsystem der Alterssicherung in Deutschland und seine Teilbereiche findet sich in Cramer et al. (1998).

und in den meisten Ländern in staatlicher Trägerschaft und dann (überwiegend) umlagefinanziert. Es gibt allerdings auch obligatorische Privatsysteme, so in Chile oder Kasachstan, die kapitalfundiert sind.

- Die *zweite Schicht* wird von ergänzenden Systemen gebildet, die – wie in Deutschland – häufig von Betrieben getragen werden oder von anderen (in der Regel) privaten Trägern. Sie sind kapitalfundiert, können reine Sparsysteme oder auch Versicherungen sein. Ergänzende Systeme sind in manchen Ländern obligatorisch (z.B. betriebliche Alterssicherung in der Schweiz oder Australien oder die neue ergänzende Alterssicherung in Schweden), in anderen freiwillig (wie die betriebliche Alterssicherung des Privatsektors in Deutschland und den USA). Auf den Zusammenhang zwischen erster und zweiter Schicht gehe ich sogleich noch ein.
- Die *dritte Schicht* der zusätzlichen Alterssicherung ist in aller Regel freiwillig, in privater Trägerschaft und kapitalfundiert. Auch hier gibt es eine Vielzahl von Formen, so mit oder ohne Abdeckung biometrischer Risiken.

In Deutschland verschwimmt in jüngerer Zeit partiell die Grenze zwischen betrieblicher und zusätzlicher privater Alterssicherung. Besonders deutlich wird dies an der Entgeltumwandlung, wo der Betrieb in erster Linie nur noch Mittler zwischen Arbeitnehmer und z.B. einer Privatversicherung ist, um günstigere Versicherungsbedingungen für seine Beschäftigten auszuhandeln, als es einem einzelnen möglich wäre.

18.3 Konzeptionelle Gestaltung des obligatorischen Regelsicherungssystems

Von besonderer ordnungspolitischer Bedeutung ist nicht allein die Entscheidung über staatlich oder privat sowie freiwillig oder obligatorisch, sondern auch die Ausgestaltung des obligatorischen Regelsicherungssystems. Dabei beschränke ich mich hier auf umlagefinanzierte Systeme in staatlicher Trägerschaft. Hierfür sind vor allem die folgenden Aspekte konzeptionell relevant: die dominierende verteilungspolitische Zielsetzung sowie die (dominierende) Form der angestrebten Einkommensumverteilung.

Ist das dominierende *verteilungspolitische Ziel* die Armutsvermeidung (bzw. eine Basissicherung auf niedrigem Niveau) oder wird eine einkommensbezogene Alterssicherung angestrebt, durch die Einkommen und Konsummöglichkeiten über den Lebenszyklus (in gewissem Maße) verstetigt werden?

Entgegen einer weit verbreiteten Auffassung wird Armut im Alter nicht etwa in solchen Ländern besonders erfolgreich vermieden, in denen Armutsver-

meidung das zentrale Ziel der Regelalterssicherung ist, sondern in Ländern mit einkommensbezogener Regelalterssicherung. So nahmen beispielsweise Ende 1998 in Deutschland nur 1,4 % aller 65jährigen und älteren Sozialhilfe zur Finanzierung des laufenden Lebensunterhalts in Anspruch.[11] Unstrittig ist, daß hierzu maßgebend die Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung beigetragen hat.

Stets kommt es aber auch darauf an, welche *Art der Einkommensumverteilung* durch die Ausgestaltung des Systems angestrebt wird. Bei auf Armutsvermeidung ausgerichteten Systemen ist dies zumeist die *interpersonelle* Einkommensumverteilung, wo gezielt bestimmte Personengruppen begünstigt und andere belastet werden. Beispiele hierfür sind steuerfinanzierte Staatsbürgerrenten oder Transferzahlungen nach Einkommensüberprüfung (wie in Australien).

Die zweite wichtige Form der Einkommensumverteilung ist die *intertemporale* Einkommensumverteilung durch eine enge Beziehung zwischen Vorsorgeaufwand und späterer (Renten-)Leistung. Dies kann zwar auch bei einem auf Armutsvermeidung ausgerichteten System eine Rolle spielen (so wie in den ursprünglichen Vorstellungen von Beveridge in Großbritannien), ist aber vor allem eine wichtige Option in einkommensbezogenen Alterssicherungssystemen.

Für die einkommensbezogenen staatlichen Alterssicherungssysteme stellt die Entscheidung für interpersonelle oder intertemporale Umverteilung (bzw. das Mischungsverhältnis zwischen beiden) eine entscheidende Weichenstellung dar. Etwas plakativ kann man ein System, das vor allem interpersonell umverteilen soll, als *Versorgungssystem* bezeichnen.[12] Ein stark auf intertemporale Umschichtung des Einkommens im Lebenszyklus ausgerichtetes System (mit folglich enger Beitrags-Leistungs-Verknüpfung) kann demgegenüber als *Vorsorgesystem* bezeichnet werden.[13]

Vorsorge ist also nicht etwa auf private und kapitalfundierte Sicherungssysteme beschränkt, sondern kann – bei entsprechender Ausgestaltung – auch in staatlichen und umlagefinanzierten Systemen verwirklicht werden. Es handelt sich hier um eine Betrachtung auf der mikroökonomischen Ebene. Werden durch Finanzierungsbeiträge Ansprüche erworben, Ansprüche auf künftiges Sozialpro-

---

[11] Dabei stellen Frauen mit gut 70 % in dieser Altersgruppe die höchste Zahl von Sozialhilfeempfängern. Selbst wenn man mit einer „Dunkelziffer" an Nichtinanspruchnahme von Sozialhilfe gerade bei älteren Menschen rechnet, bleibt der Anteil von Menschen im Alter unter einer Armutsschwelle bislang in Deutschland vergleichsweise gering – so bedrückend das auch in jedem Einzelfall sein kann.

[12] Eine andere gebräuchliche Bezeichnung ist „Steuer-Transfer-System".

[13] Wenn dies mit Risikoausgleich verknüpft ist, wird vielfach auch von „Versicherungssystem" gesprochen. S. für die Bedeutung in verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung in Deutschland die Beiträge in Schmähl (1985b).

dukt, so handelt es sich folglich auch um Vermögen der Anspruchsbesitzer, auch wenn dies im Rahmen eines umlagefinanzierten Systems erfolgt.[14]

Die Beziehung zwischen Beitrag und Leistung kann – insbesondere in staatlichen Systemen – unterschiedlich eng sein, d.h. das Mischungsverhältnis zwischen interpersoneller und intertemporaler Umverteilung – wie es durch die Regelungen des Systems angestrebt wird – kann verschieden sein. Dies galt und gilt auch für die GRV.

Im internationalen Vergleich von Sozialversicherungssystemen zur Alterssicherung besitzt die GRV ein hohes Maß an Verknüpfung zwischen Leistung und Gegenleistung. In jüngerer Zeit ist sie auf verschiedenen Wegen sogar noch enger gestaltet worden, und zwar u.a. durch die stufenweise Einführung von Abschlägen von der vollen Rente bei vorzeitigem Rentenbezug, die Beitragszahlung aus dem Bundeshaushalt für Kindererziehungszeiten, die verstärkte Steuerfinanzierung von Aufgaben interpersoneller Umverteilung[15] wie auch durch den Abbau von Umverteilungsmaßnahmen (u.a. durch Reduzierung von Ausbildungszeiten).[16]

Es ist in der Literatur unumstritten, daß, je enger die Beitrags-Leistungs-Verknüpfung ist, um so geringere Abgabenwiderstände wie auch geringere negative Anreizeffekte auf dem Arbeitsmarkt zu erwarten sind. Um so stärker ist auch (zumindest in Deutschland) der (verfassungsrechtliche) Eigentumsschutz von Rentenanwartschaften und -ansprüchen. Es ist bemerkenswert, daß die Leistungsreduktionen, die in jüngerer Zeit in der GRV erfolgten, bei den Umverteilungselementen ansetzten. Auch wenn Interpretationen und Entscheidungen aus verfassungsrechtlicher Sicht dem Gesetzgeber oft einen recht weiten Gestaltungsspielraum einräumen, so ist doch tendenziell davon auszugehen, daß auf Beiträgen beruhende Rentenansprüche im Prinzip weniger politisch eingriffsanfällig sind als auf Umverteilungsmaßnahmen beruhende Zuerkennung von Ansprüchen. Insgesamt sprechen ökonomische und politische Gründe für eine Reformstrategie in der GRV, die eine möglichst enge Beitrags-Leistungs-Verknüpfung anstrebt und damit dem Sozialversicherungsbeitrag auch immer

---

14 Diesem Vermögen stehen dann Schulden künftiger Beitrags- oder Steuerzahler gegenüber, was als „implizite Schuld“ bezeichnet wird. Die Form des Vermögens unterscheidet sich allerdings – z.B. hinsichtlich der Beleihbarkeit, der Liquidisierung – von manchen anderen Formen von Vermögen.

15 Von diesen stehen manche in Zusammenhang mit Entscheidungen im Prozeß der deutschen Vereinigung und der Integration von Versicherten und Rentnern in das in Westdeutschland praktizierte Rentenversicherungssystem.

16 Die Forderung nach einer sachadäquaten – d.h. aus dem allgemeinen Steueraufkommen zu finanzierenden – finanziellen Deckung von Umverteilungsaufgaben, die der GRV übertragen worden waren, ist lange unter dem Stichwort sogenannter „versicherungsfremder Leistungen“ diskutiert worden. Zur verteilungs- und beschäftigungspolitischen Begründung der Steuerfinanzierung s. u.a. Schmähl (1994a). In dieser Veröffentlichung wurde u.a. dargelegt, daß seinerzeit rund 100 Mrd. DM in der Sozialversicherung insgesamt fehlfinanziert waren.

stärker den Charakter einer Steuer nimmt. Dies dürfte nicht zuletzt auch bei Lohnverhandlungen relevant sein.[17]

In vielen Ländern zeigt sich in der Alterssicherung eine Zunahme der Vorsorgeorientierung, und zwar nicht nur durch private Vorsorge, sondern auch durch Reformmaßnahmen in staatlichen Systemen.[18] Besonders ausgeprägt ist dies in Schweden, wo nicht nur die Staatsbürgerrente abgeschafft wird, sondern die am Beschäftigungsverhältnis anknüpfende Zusatzrente (die bei der Leistungsberechnung nur einen Ausschnitt der Erwerbsbiographie berücksichtigte) schrittweise durch ein grundlegend neu gestaltetes Regelalterssicherungssystem abgelöst wird. Es handelt sich dabei um ein beitragsdefiniertes System, bei dem die absolute Höhe der Beitragszahlung (einschließlich einer fiktiven Verzinsung) bei Rentenbeginn unter Berücksichtigung der jeweiligen (ferneren) Lebenserwartung in eine Annuität umgewandelt wird. Hier wird also eine sehr enge Beziehung zwischen Leistung und Gegenleistung angestrebt. Es bleibt aber beim Umlageverfahren, das in seiner Ausgestaltung einer kapitalfundierten Privatversicherung nachgebildet ist (virtuelle Sparkonten mit anschließender Verrentung).

18.4 Strukturelle Folgerungen für die Weiterentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung

Bevor auf das Leistungsniveau der GRV eingegangen wird, einige Stichworte zur Gestaltung der Struktur der GRV. Wenn eine Entwicklung in Richtung auf eine Stärkung der Vorsorgeorientierung erfolgen soll – was aus meiner Sicht aus ökonomischen und politischen Gründen sinnvoll ist –, dann sind dafür einige Voraussetzungen hilfreich. So sollte die GRV auf ihre Kernaufgaben konzentriert werden, also die einkommensmäßige Absicherung im Alter, bei Invalidität und für Hinterbliebene. Folglich sollte die GRV von Aufgaben und damit auch vom Finanzvolumen her „schlanker“ werden. Andere Aufgaben – der Beschäftigungspolitik, der gezielten Armutsvermeidung (siehe Vorschläge zur bedarfsorientierten Mindestsicherung in der GRV) oder der Familienpolitik (siehe Vorschläge zu Familienkomponenten im Rentenrecht) – sollten möglichst anderen Institutionen übertragen werden. Es spricht vieles für eine *Arbeitsteilung zwischen Institutionen*, was die Transparenz für Versicherte und Entscheidungsträger wie auch die Zielgenauigkeit von Maßnahmen erhöht.[19] Sofern dennoch

[17] Ausführlicher hierzu Schmähl (1998a).
[18] Zu diesem Ergebnis kam jüngst auch das Bundesfinanzministerium (2000: 19).
[19] Erhöhung der *Transparenz* sollte auch durch Vereinfachung von Regeln erreicht werden. Hier sei nur hingewiesen auf die Vereinfachung der *Formel zur Anpassung der Renten*, die schon seit lan-

bestimmte andere Aufgaben der GRV übertragen werden, dann sollte hierfür eine sachadäquate Finanzierung durch die jeweils sachlich zuständige Institution erfolgen. Das schafft auch eine klare Finanzierungsverantwortung.

Wünschenswert wäre (zumindest für künftige Rentenansprüche) auch folgende Grundregel: Jeder Rentenanspruch setzt eine Beitragszahlung voraus.[20] Dies würde den Vorsorgecharakter der GRV deutlich unterstreichen.

18.5 Vorsorgesystem „Gesetzliche Rentenversicherung", die Höhe des „Rentenniveaus" und ein geplanter Paradigmenwechsel

Wenn nun ein obligatorisches *Vorsorge*system wie die GRV besteht, dann gibt es aber Grenzen für eine Reduzierung seines Leistungsniveaus, soll das System nicht seiner Legitimation beraubt werden. Dies soll am Beispiel des Vorschlags der Regierungskoalition von Ende Mai 2000 illustriert werden. Zur Verdeutlichung sind zunächst aber einige Anmerkungen zur Interpretation der zur Zeit in der öffentlichen Diskussion verwendeten Niveauinformationen erforderlich.

18.5.1 Was „das Rentenniveau" besagt

Wenn gesagt wird, das gegenwärtige Rentenniveau sei nicht aufrechtzuerhalten, es sei von derzeit etwa 70 % längerfristig auf 64 % oder 54 % zu reduzieren, so beziehen sich diese Prozentsätze auf einen bestimmten Rentenfall, einen Versicherten mit 45 „Entgeltpunkten". Entgeltpunkte ergeben sich (bei versicherungspflichtiger Erwerbstätigkeit) aus der Relation des individuellen Bruttoentgelts in einem Kalenderjahr zum jeweiligen durchschnittlichen Bruttoentgelt aller Versicherten (der „Durchschnittsverdiener" eines Jahres erreicht einen Entgeltpunkt). 45 Entgeltpunkte würde also ein lebenslang durchschnittlich Verdienender nach 45 Jahren erreichen.[21]

Durch das 1989 beschlossene und 1992 in Kraft getretene Rentenreformgesetz wurde nun als verteilungspolitischer Zielwert festgelegt, daß ein Versicher-

---

gem als Gegenentwurf zu der komplexen Nettoanpassungsformel vorgeschlagen wird. Näheres dazu weiter unten.

[20] Dies können Zahlungen auf der Grundlage eines Beschäftigungsverhältnisses durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber sein, Beitragszahlungen von anderen Sozialversicherungszweigen (Bundesanstalt für Arbeit, Pflegekassen usw.) oder aus dem Staatshaushalt wie für Familienleistungen. Will man z.B. Ausbildungszeiten anerkennen, dann könnten auch hierfür Beiträge entrichtet werden.

[21] Dies ist allerdings nur ein in der öffentlichen Diskussion häufig verwendeter – zudem höchst fiktiver – Fall. Eine bestimmte Zahl an Entgeltpunkten kann durch eine Vielzahl von Kombinationen aus jeweiligen Entgeltpunkten einzelner Jahre und der Zahl der Jahre erreicht werden.

ter mit 45 Entgeltpunkten („Eckrentner“) rund 70 % des jeweiligen durchschnittlichen *Netto*arbeitsentgelts aller Versicherten als Rente erhalten sollte. Bei geringerer/höherer Zahl an Entgeltpunkten ist das (Netto-)Rentenniveau proportional niedriger/höher, z.B. bei 40 Entgeltpunkten beträgt es rund 62 %.[22] Wenn nun – wie seinerzeit vorgesehen – die Anpassung aller Renten jeweils mit der Änderungsrate des Nettoarbeitsentgelts erfolgt, bliebe das jeweilige Rentenniveau im Zeitablauf konstant (sieht man von einer geringen, statistisch bedingten zeitlichen Verzögerung bei der Anpassung ab). Die Renten entwickeln sich bei der „Nettoanpassung“ also im Gleichklang mit den durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelten.

Allerdings ist zu beachten, daß die volle (Versicherten-)Rente nur dann gezahlt wird, wenn sie ab der Regelaltersgrenze (sie wird stufenweise auf 65 Jahre angehoben) in Anspruch genommen wird. Vorzeitige Inanspruchnahme mindert die Rentenzahlungen um 3,6 % pro Jahr des vorzeitigen Bezugs. Dieser Prozentsatz liegt allerdings deutlich unter dem Satz, der zur Vermeidung von Anreizen für vorzeitiges Ausscheiden notwendig wäre (etwa 6 %, was auch etwa den Regelungen in vielen anderen Ländern entspricht). Ein Rentenbezug ab 62 (anstelle 65) würde das Nettoniveau für den Eckrentner von 70 % auf 62,4 % reduzieren (bei 40 Entgeltpunkten auf 55,5 %).

Für den einzelnen Versicherten kommt es nun darauf an, wie viele Entgeltpunkte er auf seinem Versichertenkonto ansammeln kann. Derzeit haben etwa 50 % der männlichen und 95 % der weiblichen Rentner *weniger* als 45 Entgeltpunkte. Die Möglichkeit zur Akkumulierung von Entgeltpunkten hängt zum einen von der Erwerbsbiographie ab, zum anderen aber auch von der Entwicklung des Leistungsrechts. So werden Entgeltpunkte auch aufgrund anderer Tatbestände als versicherungspflichtiger Tätigkeit „gutgeschrieben“, z.B. bei Kindererziehung, Arbeitslosigkeit, Pflege eines Pflegebedürftigen. Entgeltpunkte für Ausbildungszeiten sind deutlich reduziert worden. Solche Leistungsrechtsänderungen wirken sich aber nicht auf die Höhe der – immer auf 45 Entgeltpunkte normierten – „Eckrente“ aus.

Durch die von der Regierung beschlossene zweijährige Abkoppelung der Rentenanpassung von der Nettolohnentwicklung (stattdessen Preisindexierung) kommt es für den Eckrentner zu einer Niveausenkung von etwa 3 Prozentpunkten. Es sind allerdings inzwischen Vorschläge vorgelegt worden, die das Eckrentenniveau erheblich weiter reduzieren sollen. Dazu sogleich mehr. Zunächst aber

[22] Diese Niveauwerte beziehen sich für den einzelnen Versicherten im Regelfall nicht auf das Verhältnis der Rente zu seinem letzten Arbeitsentgelt. Dies wäre nur im Ausnahmefall so, wenn die letzte Entgeltposition der relativen Position entspricht, die im Durchschnitt des Versichertenlebens erreicht wurde, da ja letztere für die Rentenberechnung maßgebend ist.

der Hinweis auf einen Vergleichswert, der für die Beurteilung von Rentenniveaus von Bedeutung ist.

Derzeit beträgt das *Sozialhilfeniveau* (unter Berücksichtigung von Einmal- und Mietzahlungen) rund 40 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts. Ein Durchschnittsverdiener braucht bei einem Eckrentenniveau von 70 % rund 26 Versicherungsjahre, um eine Rente in Höhe des Sozialhilfeniveaus zu erreichen. Verdient jemand (im Durchschnitt seines Erwerbslebens) unterdurchschnittlich, so sind entsprechend mehr Versicherungsjahre erforderlich, um mit der Pflichtbeitragszahlung eine Rente zu erreichen, die das Sozialhilfeniveau erreicht bzw. übersteigt. Wenn das Rentenniveau generell reduziert wird – wie weithin gefordert –, so sind entsprechend mehr Versicherungsjahre notwendig, um über die Sozialhilfeschwelle zu gelangen: Bei einem Eckrentenniveau von 64 % (wie es die Vorgängerregierung anstrebte) sind es für den Durchschnittsverdiener (bei Rente ab 65) bereits 28 Jahre, bei einem Eckrentenniveau von 60 % sogar 30 Versicherungsjahre. Soll diese Rente allerdings für ein Ehepaar reichen, so ist die Zahl der erforderlichen Versicherungsjahre um mindestens 50 % zu erhöhen.

Das Grundproblem dürfte damit deutlich werden: Eine generelle Senkung des Rentenniveaus kann dazu führen, daß Versicherte selbst nach langer Zeit der Pflicht-Beitragszahlung nur noch einen Rentenanspruch haben, der sich kaum vom Sozialhilfeanspruch unterscheidet oder sogar darunter liegt. Dabei kommt es nicht darauf an, ob tatsächlich Sozialhilfebedürftigkeit entsteht (die ja von allen Einkünften und von der Haushaltskonstellation abhängig ist), sondern daß in einem System, das zwar eine enge Beziehung zwischen Finanzierungsleistung und Renten-(Gegen-)leistung anstrebt, die Bereitschaft zur Finanzierung und allgemein die Legitimationsbasis erodiert, wenn die eigene „Anstrengung“ zu keinem besseren Ergebnis *in diesem System* führt, als es auch ohne eigene Vorsorge erreichbar wäre.

Vor diesem Hintergrund nun einige Anmerkungen zu den – bei Fertigstellung dieses Beitrags – jüngsten Vorschlägen der Regierungskoalition von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN zur Reform der Alterssicherung in Deutschland.[23]

18.5.2 Vorschläge der Regierungskoalition vom Mai 2000 – ein Paradigmenwechsel

Mit ihren Ende Mai 2000 vorgelegten Beschlüssen will die Regierungskoalition auf doppeltem Wege eine Minderung des Leistungsniveaus der umlagefinanzier-

[23] S. Koalitionsarbeitsgruppe (2000).

ten Rentenversicherung, zugleich eine Entlastung hinsichtlich des Rentenversicherungsbeitrags bewirken und insgesamt zusätzliche private kapitalfundierte Vorsorge stimulieren. Auf die Finanzierungsaspekte wird anschließend eingegangen. Hier steht zunächst die für die GRV vorgesehene Niveaureduktion im Zentrum. Zwei Instrumente zur Niveaureduktion sind vorgesehen:

(1) Indem *unterstellt* wird, die Versicherten würden von ihrem Bruttoarbeitsentgelt einen Vorsorgebeitrag von 4 % (zur privaten Vorsorge) entrichten,[24] soll *fiktiv* der Anstieg des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts und damit der Rentenanpassungssätze reduziert werden. Die Folge wäre eine Senkung des Leistungsniveaus in der GRV sowohl für den jetzigen Rentenbestand (die jetzigen Rentner) als auch für alle *künftigen* Rentner. Bei der unterstellten freiwilligen Vorsorge weiß man allerdings nicht, ob und in welchem Umfang sie tatsächlich erfolgen wird.
(2) Für alle *künftigen* Rentner wird *unterstellt*, sie könnten bis zum Erreichen des Rentenalters im Ausmaß von 4 % ihres Arbeitsentgelts privat vorsorgen. Unterstellt wird dabei eine Rendite von 5,5 %, die bei der privaten Vorsorge (und zwar in Form einer Rente) erreicht wird. Die daraus errechenbare Privatrente zum Zeitpunkt des Rentenbeginns (Altersgrenze) wird zu 50 % auf die Rente aus der GRV angerechnet, die GRV-Rente also um diesen Betrag *gekürzt,*[25] und zwar unabhängig davon, ob eine Zusatzvorsorge erfolgte oder nicht.

Hierdurch werden die verschiedenen Altersjahrgänge unterschiedlich betroffen: Je jünger ein Versicherter ist – je mehr er potentiell vorsorgen könnte –, um so stärker wird die GRV-Rente reduziert. Für einen Durchschnittsverdiener im Jahr 2030 wird dabei von der Koalition ein Eckrentenniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung von rund 62 % genannt, im Jahre 2040 von 58 % und 2050 von 54 % des jeweiligen durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts.[26] Dies bezieht sich also stets auf eine Rente mit 45 Entgeltpunkten und ab Vollendung des 65. Lebensjahres.

Dabei wird allerdings von der Koalition das Leistungsniveau insofern überhöht ausgewiesen, als die *unterstellte* Vorsorge von 4 % von dem für die Niveauberechnung maßgebenden Nettoentgelt abgezogen wird. Faktisch liegt das

[24] Dieser Vorsorgebeitrag soll in acht Schritten von je 0,5 Prozentpunkten eingeführt werden.
[25] Der Ansatz einer niedrigeren Rendite führt zu einem geringeren anzurechnenden Betrag.
[26] Nochmals anders illustriert am Beispiel des Eckrentenniveaus im Jahre 2040: Bei einem Eckrentenniveau von 58 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts brauchte ein Durchschnittsverdiener knapp 31 Versicherungsjahre, um mit seiner Rente die Sozialhilfeschwelle zu erreichen. Wer (im Durchschnitt seines Erwerbslebens) nur etwa 75 % verdiente (gegenwärtig wären das brutto etwa 3500 DM/Monat), benötigte über 40 Versicherungsjahre.

Leistungsniveau für den Eckrentner damit sogar noch um rund 4 Prozentpunkte unter den von der Koalition genannten Werten.

Angesichts des zuvor erwähnten Sozialhilfeniveaus wird deutlich, daß bei Verwirklichung dieser Pläne aus der GRV für den überwiegenden Teil der Versicherten keine Rente mehr zu erwarten ist, die im Alter vor der Sozialhilfebedürftigkeit bewahrt – sofern nicht ergänzend vorgesorgt wurde.[27] Es wird also durch die Reduktion des Leistungsniveaus in der GRV ein Vorsorgebedarf geschaffen. Zwar soll über Fördermaßnahmen gerade im unteren und mittleren Einkommensbereich ein Anreiz zu ergänzender Vorsorge erfolgen, ob und inwieweit das erreicht wird, ist allerdings eine offene Frage.

Die Vorschläge werfen aber unabhängig von dem damit nur noch erreichbaren Niveau in der GRV auch weitere Fragen auf, die zusätzliche Zweifel daran nähren, daß Versicherte künftig noch bereit wären, Beiträge in ein solches System zu zahlen: Zum einen sind die unterstellten Parameterwerte völlig *willkürlich*. So erscheint eine Nettorendite von 5,5 % bei einem Produkt mit Absicherung biometrischer Risiken als überhöht, zumal erst kürzlich die private Lebensversicherung den Garantiezins von 4 auf 3,25 % reduzierte. Zum anderen ist der Anrechnungsprozentsatz von 50 % für den fiktiven Vorsorgebetrag gleichfalls beliebig. Beide Parameterwerte sind folglich geradezu beliebig *manipulierbar*.[28]

Zudem: Wenn erst einmal die *Anrechnung* einer zudem sogar fiktiven Vorsorge vorgesehen ist, warum kann und sollte nicht private Vorsorge in höherem Maße oder auch laufendes anderes Einkommen auf die GRV-Rente „angerechnet“ werden? Das wäre der Schritt hin zu einer nach dem aktuellen individuellen Sicherungsbedarf gestaffelten Rente, die nicht mehr als eine Versicherungsleistung angesehen werden könnte, deren Finanzierung aus Beiträgen sachadäquat ist. Das Anrechnungsmodell, das bereits für die Hinterbliebenenrenten gilt – und von der Regierungskoalition u.a. hinsichtlich anzurechnender Einkunftsarten „verschärft“ werden soll –, läßt zusätzlich erahnen, welcher Weg damit eingeschlagen würde. Vielleicht sind diese Vorschläge Teil einer Strategie, die Bundeskanzler Schröder in seiner Regierungserklärung am 10. November 1998 ankündigte: „Der Staat muß zielgenauer und wirtschaftlicher handeln [...] Subventionen und soziale Leistungen werden wir stärker als bisher auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren [...]“.[29]

---

[27] Ergänzend ist darauf hinzuweisen, daß die Niveaureduktion auch für Invaliditätsrenten wirksam würde, hierfür aber nicht über eine Privatversicherung eine Zusatzvorsorge vorgesehen ist. – Die Frage, ob sich angesichts der geplanten Einschnitte in das Leistungsniveau der GRV verfassungsrechtliche Probleme stellen, kann hier nicht erörtert werden.

[28] In diesem Sinne auch Börsch-Supan (2000): „Die Formel entstammt der gleichen unseligen Trickkistenmentalität, unter der schon der gescheiterte demographische Faktor litt und die höchstens auf Absolventen einer technischen Hochschule Eindruck macht.“

[29] S. hierzu auch Schmähl (1998c).

Dies wäre ein Paradigmenwechsel zurück zur GRV-Rente als Zubrot im Alter oder gar zur bedarfsabhängigen Basisleistung – d.h. die vielfach geforderte „bedarfsorientierte Mindestsicherung“ (zur Armutsvermeidung im Alter) würde dann zur Regelleistung. Zugleich würde die Legitimationsbasis für die Beitragsfinanzierung einer solchen bedarfsgeprüften Zahlung entfallen. Steuerfinanzierung wäre dann der angemessene Weg.

Die vorgelegten Vorschläge bergen somit nicht nur hinsichtlich des anvisierten Absicherungsniveaus, sondern auch der Art der Rentenberechnung den Keim für eine Ablösung des jetzigen lohn- und beitragsbezogenen Rentenversicherungssystems in sich – um ein Wort aus der Atomenergie-Diskussion aufzugreifen: Es wäre der Einstieg in den Ausstieg.

Aber ist angesichts vor allem der vielbeschworenen „demographisch bedingten Krise“ überhaupt ein anderer Weg gangbar, wenn es bei einer akzeptablen Beitragsbelastung bleiben soll? Diese Frage – und damit zugleich die nach *Alternativen im umlagefinanzierten System* – sei als nächste erörtert, bevor auf Aspekte der privaten Vorsorge und der Kapitalfundierung eingegangen wird.

18.6 Alternative Reformmaßnahmen im umlagefinanzierten System GRV – ein Vergleich mit den Koalitionsvorschlägen

Die Höhe und Entwicklung des Beitragssatzes in der GRV spielt (zusammen mit anderen lohnbezogenen Beiträgen) in der aktuellen Diskussion eine zentrale Rolle, u.a. im Hinblick auf die Lohn(neben)kosten.[30] Erklärtes Ziel des erwähnten Koalitionskonzepts ist, den Beitragssatz zur GRV bis 2020 unter 20 % zu halten und danach nicht über 22 % steigen zu lassen. Allerdings ist der vorgesehene *Zusatzbeitrag* von 4 % zu berücksichtigen, der allein von den Beschäftigten und nicht – wie der Sozialversicherungsbeitrag – hälftig von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu zahlen ist. Damit liegt also der Gesamtbeitrag zur GRV und zur privaten Zusatzsicherung im Jahre 2020 bei rund 24 %, 2030 bei rund 26 %.

Was wären Alternativen, wenn man das Koalitionskonzept nicht verfolgt? Die Bundesregierung selbst hatte für das Jahr 2030 einen Beitragssatz von 24 % allein für die GRV vorausberechnet.[31] Bereits hierbei kann man fragen, warum 24 % nicht mehr tragbar sind, dagegen 22 + 4 % = 26 % vertretbar erscheinen. Zudem würde der Gesamtbeitrag über den gesamten Vorausberechnungszeit-

[30] Auf die Frage nach den tatsächlichen Belastungswirkungen und damit die Frage der Überwälzungsmöglichkeiten – auch mit Blick auf die internationale Wettbewerbssituation – gehe ich hier nicht ein.

[31] Unter Berücksichtigung u.a. der zweijährigen Inflationsanpasssung. Ein stärkerer Anstieg des Beitragssatzes tritt nach allen vorliegenden Berechnungen erst ab etwa 2020 ein.

raum (und nicht etwa nur 2030) über dem sonst in der GRV erforderlichen Beitragssatz liegen. Im Hinblick auf die von Arbeitgebern zu zahlenden Beiträge handelt es sich bezogen auf 2030 um die Differenz eines Beitragspunktes,[32] um den (ceteris paribus) die Lohn(neben)kosten niedriger lägen; für Jahre davor wäre die Differenz sogar noch geringer.

Blickt man auf Alternativen, so kann man – analog der Systematik der Koalitionsvorschläge – bei der Rentenanpassung (und damit bei Rentenbestand und Rentenzugang) ansetzen oder bei den künftig zugehenden Rentenjahrgängen.

Zum *Anpassungsverfahren* gibt es (seit langem) Vorschläge für eine vereinfachte und transparente Rentenformel, bei der allein die Entwicklung des Bruttoentgelts und des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung noch für die Rentenanpassung maßgebend sind.[33] Insbesondere die Einflüsse steuerpolitischer Entscheidungen auf die Entwicklung der Rentenausgaben werden dadurch vermieden.[34] Hierdurch – wie Ruland (2000) auf der Basis vergleichbarer Modellberechnungen darlegt – sind Beitragssätze im Jahre 2020 von etwa 21 % und im Jahr 2030 von unter 24 % erreichbar,[35] allerdings bei einem Eckrentenniveau, das bei 67 bis 68 % des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts liegen würde.

Will man an künftigen *neu zugehenden Renten* ansetzen, dann gibt es anstelle des von der Regierungskoalition vorgesehenen „Kürzungsfaktors“ aus meiner Sicht einen sowohl transparenten als auch inhaltlich begründeten Ansatz: Angesichts der Zunahme der Lebenserwartung verlängert sich bei unverändertem Rentenzugangsalter die Rentenlaufzeit, was einerseits das Leistungsniveau erhöht, andererseits aber auch den Finanzbedarf. Man könnte die Entwicklung der Regelaltersgrenze (ab der die volle, nicht durch Abschläge geminderte Altersrente bezogen werden kann) und ggf. auch das Alter des frühestmöglichen Bezugs einer Altersrente an die Entwicklung der Lebenserwartung koppeln. Dies wäre ein sinnvoller „demographischer Faktor“, bei dem an der Ursache erhöhten Fi-

[32] 11 % im Vergleich zu sonst 12 %.

[33] Die Bundesregierung hat diese Gestaltung der Anpassungsformel lange verworfen, nun aber – unter ausdrücklicher Bezugnahme auf den Diskussionsbeitrag des Sozialbeirats – im Prinzip in den Koalitionsvorschlägen vom Mai 2000 aufgegriffen, allerdings erweitert um den fiktiven Vorsorgebeitrag von 4 %, der rentenniveausenkend wirken soll.

[34] Solche Vorschläge liegen bereits seit langem vor. Sie wurden 1999 auch vom Sozialbeirat der Bundesregierung in die Diskussion gebracht, s. Sozialbeirat (1999) sowie Schmähl (1999b) mit ausführlichen Belegen und Literaturverweisen zur (schon jahrzehntealten) Diskussion über alternative Rentenanpassungsformeln.

[35] Solche Modellberechnungen hängen bekanntlich von einer Fülle von Annahmen ab, über die man in aller Regel trefflich streiten kann. Die hier auf der Basis des Finanzmodells der Rentenversicherungsträger (das auch vom Bundesarbeitsministerium für seine alljährlich vorzulegenden Vorausberechnungen benutzt wird) dargelegten Ergebnisse ermöglichen aber Vergleiche zwischen Alternativen.

nanzbedarfs angesetzt wird.[36] Seine Einführung könnte heute beschlossen werden, allerdings erst bei (ggf. auch demographisch bedingt) verbesserter Arbeitsmarktlage (z.B. um 2012/15) wirksam werden. Dies würde für die Rentenversicherung finanziell entlastend wirken[37] und ließe – angesichts der Vorlaufzeit – Versicherten wie Betrieben hinreichend Zeit zur Anpassung. Allerdings sind hier flankierende Maßnahmen erforderlich (wie z.B. verstärkte Humankapitalinvestitionen durch Fort- und Weiterbildung auch bei älteren Arbeitnehmern). Den Versicherten würde verdeutlicht, daß ein bestimmtes Rentenniveau im Zeitablauf bei (allmählich) höherem Lebensalter erreichbar ist. Will man früher ausscheiden, so kann durch gezielte Vorsorgemaßnahmen (einschließlich betrieblicher Alterssicherung, Nutzung von Zeitkonten, private Vorsorge) entweder die zeitliche Lücke bis zur Inanspruchnahme der Altersrente überbrückt oder eine Niveauminderung kompensiert werden. Dieser Ansatzpunkt (Rentenalter) wurde bislang bei den Reformüberlegungen – m.E. zu Unrecht – ausgespart.[38]

Ohne auf weitere mögliche Ansatzpunkte einzugehen,[39] wird anhand der beiden Beispiele deutlich, daß es durchaus Alternativen im Rahmen des bestehenden Umlagesystems gibt, durch die ein Anstieg von Ausgaben und Finanzbedarf gebremst, aber ein lohn- und beitragsbezogenes System als Grundlage der Alterssicherung für den größten Teil der deutschen Bevölkerung aufrechterhalten werden kann.

18.7 Drei Anmerkungen zur Beurteilung der Beitragsentwicklung

Die Höhe und Entwicklung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung spielt in der politischen Diskussion (z.T. unter dem Stichwort der „Beitragssatzstabilität“) eine wichtige Rolle. Nachfolgend seien kurz drei Aspekte angeführt, die bei der Beurteilung von Beitragshöhe und -entwicklung beachtet werden sollten:

---

[36] Zum Vergleich dieses Ansatzes mit anderen, die explizit die (steigende) Lebenserwartung in einem umlagefinanzierten System berücksichtigen, s. Schmähl und Viebrok (2000).

[37] Man muß bedenken, daß das durchschnittliche Rentenzugangsalter bei etwa 60 Jahren liegt.

[38] Die Frage des Rentenalters ist in den vergangenen Jahrzehnten immer wieder – allerdings mit unterschiedlichen Vorzeichen – diskutiert worden, s. zum Überblick die Beiträge in Schmähl (1988e und 1989b), Schmähl und Gatter (1996).

[39] S. dazu etwa Schmähl (2000b). Hingewiesen sei auf Änderungsbedarf bei der Gestaltung der Bemessungsgrundlagen für die verschiedenen Bundeszahlungen (allgemeiner Bundeszuschuß, Aufkommen aus einem Mehrwertsteuerpunkt, Zuführungen aus dem Aufkommen der Ökosteuer), weitere Verbindungen zur Steuerpolitik (Näheres dazu auch bei Schmähl 1998d) wie auch sonstige Verflechtungen der Rentenversicherung mit anderen öffentlichen Haushalten, die z.T. der Überprüfung bedürfen.

(1) Der Beitragsbedarf in der GRV ist in den vergangenen Jahren deutlich reduziert worden. Dies macht ein Blick auf den erforderlichen Beitragsbedarf deutlich, wie er zu unterschiedlichen Zeitpunkten berechnet wurde, und zwar auf der Basis vergleichbarer Modellberechnungen. Ich beschränke mich dabei auf zwei Berechnungen und zwei Zeitpunkte.[40] Während als Grundlage für die 1989 beschlossenen Maßnahmen des „Rentenreformgesetzes 1992“ – die sich auf Westdeutschland bezogen – ohne die Maßnahmen für 2020 ein Beitragssatz von rd. 28 %, für 2030 von über 36 % errechnet wurde, zeigte sich als Effekt der vorgesehenen Maßnahmen eine Reduktion des Anstiegs auf unter 23 % (2020) sowie rd. 27 % (2030). Unter Berücksichtigung der im Jahr 1999 von der neuen Bundesregierung vorgelegten „Eckpunkte“ (allerdings ohne die Einführung eines das GRV-Niveau senkenden Zusatzbeitrags) zeichnete sich – nun für Gesamtdeutschland – für das Jahr 2020 ein Anstieg auf noch 20,6 und für 2030 auf rund 24 % ab. Das sind auch derzeit (Mai 2000) noch gültige Größenordnungen.

Dies zeigt, daß durch Maßnahmen im Rahmen des Umlagesystems – ohne Systemänderung – durchaus finanzwirksame Anpassungen auch politisch möglich sind. Eine dabei auch erfolgte Erhöhung der Zahlungen aus dem Bundeshaushalt an die GRV kann aber nicht – wie oftmals dargestellt – als „Verschiebebahnhof“ charakterisiert werden, da hierdurch durchaus systemadäquat der GRV übertragene Umverteilungsaufgaben finanziert werden sollen.

(2) Die deutsche Vereinigung hat angesichts der ungünstigen ökonomischen Situation in Ostdeutschland einen beitragssatzsteigernden Effekt, der etwa einen Prozentpunkt ausmacht und wohl noch langfristig in dieser Größenordnung liegen dürfte. Die Integration der ostdeutschen Bevölkerung – auch der seinerzeitigen Rentner – in das in Westdeutschland praktizierte System war übrigens in dieser Form nur im Umlageverfahren möglich. Politisch wäre es auch nicht „durchhaltbar“ gewesen, die ostdeutsche Bevölkerung auf eine verbesserte Alterssicherung erst in einigen Jahrzehnten zu „vertrösten“ durch Einführung einer kapitalfundierten Alterssicherung. Eine solche Forderung ist auch von Anhängern kapitalfundierter Alterssicherung nicht erhoben worden. Die Folgen für Ausgabenniveau und Finanzbedarf sollten jedoch bei der Beurteilung des Beitragsbedarfs berücksichtigt werden.

(3) Schließlich der Hinweis auf eine kaum beachtete Dimension der Beurteilung von „Belastungen“, die sich im Zeitablauf vollziehen. So kann gefragt werden, in welchem Umfang Bruttoarbeitsentgelte steigen müssen, um einen Anstieg direkter Abgaben so zu kompensieren, daß die Nettoentgelte nicht sinken. Anders ausgedrückt, ab welcher Höhe der (Brutto-)Lohnzuwachsrate ergibt

[40] Weitere Angaben in Sozialbeirat (1998 und 1999).

sich (hier allerdings bei Durchschnittsbetrachtung) eine Erhöhung des Nettoentgelts trotz steigender direkter Abgabenzahllast.

Legt man die Abgabensätze zugrunde, die auch in den erwähnten langfristigen Modellberechnungen herangezogen werden (d.h. für die GRV bis auf 24 %) und die u.a. auch den „Konsensgesprächen“ zwischen Regierung und Oppositionsparteien zugrunde liegen, dann zeigt sich folgendes: Bis Mitte der 2020er Jahre würde eine Bruttolohnzuwachsrate von meist weniger als 0,2 % pro Jahr ausreichen (höchstens knapp 0,4 %), um den Belastungsanstieg (Sozialversicherung und Lohnsteuer) zu kompensieren. Erst am Ende des zweiten Jahrzehnts würde diese Rate etwas höher liegen.

Damit soll die Höhe und Entwicklung direkter Abgaben nicht verharmlost werden. Doch ist hierbei – wie generell auch bei dem Vorsorgebedarf für das Alter – zu fragen, auf welchem Einkommensniveau sich dies abspielt und über die Zeit verteilt.

18.8 Vermehrte private kapitalfundierte Vorsorge – einige Anmerkungen zu Wirkungen und Wirkungserwartungen

Daß vermehrte private Vorsorge wünschenswert ist, das ist unumstritten. Allerdings gibt es unterschiedliche Maßnahmen, die dazu führen können, und diese können mit – auch kohorten- und geschlechtsspezifisch – unterschiedlichen Wirkungen verbunden sein. Zunächst sei kurz nochmals auf die Koalitions-Vorstellungen zur Erhöhung privater Vorsorge eingegangen, bevor abschließend einige mehr grundsätzliche Aspekte vermehrter Kapitalfundierung wie auch des Vergleichs zwischen Umlagefinanzierung und Kapitalfundierung zumindest kurz angesprochen werden.

18.8.1 Kohortenspezifische Belastungen am Beispiel des Koalitionskonzepts

Wie bereits oben im Zusammenhang mit der Kürzung der GRV-Rente durch die unterstellte Privatvorsorge deutlich gemacht wurde, wirkt sich diese um so stärker aus, je jünger der Versicherte ist, da bei ihm eine längere „Ansparzeit“ unterstellt wird. Zudem wird der Gesamtbeitrag für die Alterssicherung – sofern tatsächlich in dem vorgesehenen Ausmaß gespart wird – höher liegen als allein für die GRV erforderlich, auch wenn durch den Kürzungsmechanismus erreicht wird, daß der Beitragssatz zur GRV (ceteris paribus) niedriger ist als ohne diese Maßnahmen. Dem steht aber eine Zusatzrente gegenüber, wenn gespart wird.

Selbst wenn man die von der Koalition unterstellte – unrealistisch hohe – Nettorendite von 5,5 % zugrunde legt, würde beispielsweise im Jahr 2030 die Summe aus der gekürzten GRV-Rente plus der kapitalfundierten Zusatzrente für einen neuen „Eckrentner“ (Durchschnittsverdiener) nur um 200 DM monatlich über der GRV-Rente *ohne* die niveaumindernden Elemente liegen. Dies ist aber erkauft durch eine 30 Jahre lang erfolgende Zahlung eines Zusatzbeitrags, der ab 2008 die vollen 4 % vom Durchschnittsentgelt erreicht. Der Betrag dieses Zusatzbeitrags dürfte im Jahre 2030 sogar höher sein als die Zusatzrente des gerade in die Rente überwechselnden Durchschnittsverdieners.

Hier wird deutlich, daß sich erhebliche Zusatzbelastungen für jüngere Versicherte ergeben, die über das hinausgehen, was bei vergleichbarem Sicherungsniveau in der GRV erforderlich wäre. Zugleich erfolgen Einschnitte bei der GRV-Rente auch für ältere Versicherte und schon im Rentenalter stehende Personen, die aus der geplanten Zusatzvorsorge kaum Alterseinkünfte in relevanter Höhe erreichen können.

Nun sind auch spezifische Fördermöglichkeiten vorgesehen, die die „Vorsorgebelastung“ mindern sollen. Im Koalitionspapier war eine maximale Förderung von 2 %, also der Hälfte des Zusatzbeitrags vorgesehen. Dieses Förderungsniveau würde allerdings bereits ab etwa 1670 DM/Monat unterschritten – was etwa einem Drittel des Durchschnittslohnes entspricht. Bei z.B. 3350 DM monatlich beträgt die vorgesehene Förderung bereits weniger als 1 %.

Ob und inwieweit durch Freistellung dieser Beträge von der Einkommensteuer eine Entlastung erfolgt, ist noch offen – und wirft auch die Frage auf, warum (freiwillige) private Vorsorge aus unversteuertem Einkommen, ein erheblicher Teil von (Pflicht-) Sozialversicherungsbeiträgen der Arbeitnehmer aber aus versteuertem Einkommen erfolgt. Dies umschließt auch die Frage, welche Art von Altersvorsorge steuerlich berücksichtigt wird, ob dies z.B. auch reine Sparprodukte ohne Absicherung biometrischer Risiken umfaßt. Daß hier Interessen unterschiedlicher Kapitalmarktakteure berührt werden, ist offensichtlich.[41]

18.8.2 Eine Anmerkung zu Renditevergleichen für verschiedene Formen der Altersvorsorge

Das bereits erwähnte hohe Niveau der unterstellten Renditen nährt die Illusion hoher zusätzlicher Alterseinkünfte. Dies führt zu der Frage adäquater Rendite-Vergleiche bei unterschiedlichen Formen der Altersvorsorge. Die Rendite wird als dominanter Vorteilsfaktor im Vergleich zur Umlagefinanzierung angeführt.

[41] Die spezifische Förderung ist nach den Vorstellungen der Koalitionsarbeitsgruppe (2000) auf Renten beschränkt.

Beliebt sind Vergleiche zwischen reinen Sparprodukten und einem umlagefinanzierten System, das stark von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt und im Altersaufbau der Bevölkerung beeinflußt wird. So vergleicht der Wissenschaftliche Beirat (1998) eine in der GRV erreichbare Rendite mit der unversteuerten und nicht durch Transaktionskosten belasteten Verzinsung zehnjähriger Staatsanleihen für einen Zeitraum bis 2060.[42] Dabei wird Unvergleichbares verglichen, ein Sparprodukt mit einer Versicherungsleistung (also einschließlich biometrischer Risiken). Zu vergleichen wären aber vergleichbare Versicherungsleistungen. Die Zusatzvorsorge soll sich nach allen bekanntgewordenen Vorstellungen immer nur auf die Alterssicherung beziehen, während in der gesetzlichen Rentenversicherung auch das (auf dem privaten Versicherungsmarkt nur zu hohen Kosten, wenn überhaupt abzusichernde) Invaliditätsrisiko abgesichert ist. Zudem werden Rehabilitationsleistungen gewährt. Auf solche Aspekte ist von den Sozialversicherungsträgern nicht frühzeitig genug aufmerksam gemacht worden.

Zudem – dies machen u.a. Informationen aus Großbritannien deutlich – sind insbesondere individuelle Verträge mit hohen Kosten verbunden.[43] Die Transparenz gerade hinsichtlich der Kosten läßt allerdings erheblich zu wünschen übrig. Dies gilt recht allgemein für die oft publikumswirksam aufbereiteten, methodisch allerdings meist schwer durchschaubaren Renditevergleiche.[44] Darüber hinaus ist hinlänglich bekannt, daß Rendite und Sicherheit bzw. Risiko nicht unabhängig voneinander sind.[45] Auch die Höhe einer Annuität, in die ein Vermögensbestand z.B. zum Zeitpunkt der Beendigung des Erwerbslebens umgewandelt werden soll, ist von dem zu diesem Zeitpunkt bestehenden Zinsniveau abhängig. Noch wenig beachtet in der aktuellen Diskussion ist die notwendigerweise unterschiedliche Höhe der Privatrentenzahlung zwischen Männern und Frauen (angesichts der Differenzen in der ferneren Lebenserwartung).

18.8.3 Einige Bemerkungen zu einer oft einseitigen Diskussion über Umlagefinanzierung und Kapitalfundierung

Wirkungen unterschiedlicher Finanzierungsverfahren werden seit Einführung von Sozialversicherungssystemen immer wieder diskutiert, seit einiger Zeit be-

---

42 Für Kohorten, die bis 2060 „in Rente gehen".

43 So wird für Großbritannien berichtet, daß im Durchschnitt zwischen 40 und 45 Prozent des Wertes individueller Konten von Gebühren und Kostenelementen aufgezehrt werden. S. Murthi et al. (1999). Fixkosten mindern den „Ertrag" kleiner Anlagen in (noch) relativ höherem Maße.

44 S. hierzu ausführlich Viebrok und Dräther (1999).

45 S. hierzu u.a. die Angaben für die USA bei Burtless (2000), der auch darauf hinweist, daß in einem Sozialversicherungssystem Risiken breiter gestreut werden können.

sonders intensiv. Die wirtschaftswissenschaftlichen Veröffentlichungen aus jüngerer Zeit vermitteln dabei – wie erwähnt – den Eindruck, als sei dies das zentrale Reformthema. Die aus theoretischen Modellen abgeleiteten Effekte scheinen dies ja auch nahezulegen. Dabei wird insbesondere auf die „[...] ökonomischen Möglichkeiten einer Vergrößerung des Sozialprodukts und eines Belastungsausgleichs im Zeitablauf [...]“ verwiesen (Wissenschaftlicher Beirat 1998, Ziff. 16). Der Weg in Richtung Kapitalfundierung erhöhe gesamtwirtschaftliche Ersparnis, ermögliche inflationsfreie Investitionsfinanzierung und führe zu einem höheren Sozialprodukt, „[...] aus dem dann der Sozialaufwand leichter finanziert werden kann“ (dto., Ziff. 17). Allerdings ist zunehmend deutlich geworden, daß die empirische Basis für die implizierte Kausalkette von Wirkungen recht schwach fundiert ist. So führt notwendigerweise die Einführung eines kapitalfundierten Alterssicherungssystems, bei dem zunächst nur Beiträge eingenommen und erst sehr allmählich Leistungen ausgezahlt werden, zu einem Vermögensaufbau. Über die mikro- und makroökonomischen Effekte entscheidet aber mit, welche Formen der Alterssicherung bereits bestanden, seien es formale Systeme oder intrafamiliäre (umlagefinanzierte) Alterssicherung – und auf welchem Niveau sie sich befanden. Substitutionsprozesse, Zusatzbelastungen und kohortenspezifische Effekte sind in der Realität stets mit der Einführung eines solchen Systems verbunden. Daß also in aller Regel Übergangsprobleme auftreten, wie ja in den obigen Beispielen zur verstärkten kapitalfundierten privaten Vorsorge deutlich wurde, hat erst allmählich Eingang in die Diskussion gefunden.[46] Von einer Ausdehnung der kapitalfundierten Alterssicherung kann also nicht so einfach auf eine gleichgerichtete Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis geschlossen werden. Dies zeigt beispielsweise ein Vergleich für Großbritannien und die Niederlande im Vergleich zu Deutschland. In den beiden erstgenannten Ländern ist es z.B. seit 1970 zu einer erheblichen Ausweitung kapitalfundierter Alterssicherung (gemessen als Prozentsatz am Bruttoinlandsprodukt) gekommen und das (relative) Niveau liegt mindestens um das Zehn- bis Fünfzehnfache über dem deutschen.[47] Blickt man auf die gesamtwirtschaftlichen Sparquoten dieser Länder, so ist weder ein Anstieg in Großbritannien und in den Niederlanden in dem Betrachtungszeitraum (1970 bis 1990) festzustellen noch ein höheres Niveau der Ersparnisbildung im Vergleich zu Deutschland.[48] Solche Informationen machen zumindest deutlich, daß manche der unmittelbar plausiblen Aussagen nicht ohne weiteres stichhaltig sind. Es besteht die Gefahr eines

[46] Für eine Behandlung von Übergangsproblemen s. bereits Schmähl (1974a), zu Vergleichen zwischen Finanzierungsverfahren u.a. Schmähl (1992c).

[47] Wenn in Deutschland die auf Rückstellungen basierenden Betriebsrentenansprüche unberücksichtigt bleiben. Wenn diese einbezogen werden, so ändert sich an der Tendenzaussage aber nichts.

[48] Für nähere Informationen s. Schmähl (2000b: 65 f.).

„Trugschlusses der Verallgemeinerung", indem von mikroökonomischen Beobachtungen auf Makrophänomene geschlossen wird.

Auch ist zu beachten, daß vermehrt über Finanzmärkte abgewickelte Alterssicherung zunächst Finanzkapital darstellt, ggf. sich der Wert von Vermögenstiteln durch die höhere Nachfrage erhöht (siehe Aktienkurse), dies aber nicht zu Realkapitalinvestitionen führen muß. Der Unterschied zwischen Finanz- und Realkapital scheint in der Diskussion häufig übersehen zu werden. Bei einer weltweiten Ausweitung von kapitalfundierter Alterssicherung können sich auf den Finanzmärkten – insbesondere auch solchen kleinerer Länder – angesichts möglicherweise gleichgerichteter Anlageentscheidungen von Fondsmanagern (unter dem Druck des „shareholder-value" Konzepts) erheblich verstärkte Turbulenzen ergeben. Auch wenn die Fonds selbst „nichts verlieren", kann sich für die nationalen Volkswirtschaften u.U. ein erheblicher Anpassungsdruck ergeben, verbunden mit beträchtlichen Kosten für die Bevölkerung. Solche Hinweise mögen derzeit weder dem Zeitgeist noch dem verständlichen Geschäftsinteresse von Finanzmarktakteuren entsprechen, gehören aus meiner Sicht aber mit zu einer ausgewogenen, illusionsfreien Analyse, die gerade auch längerfristige Tendenzen mit beachten sollte.

Es ist unstrittig, daß im Prinzip eine Mischung der Altersvorsorge in einem Land wie Deutschland aus umlagefinanzierten und kapitalfundierten Formen erstrebenswert ist, unterscheiden sich doch die dominierenden Einflußfaktoren für die beiden Verfahren – zumindest was deren Gewicht betrifft. Ist z.B. das Umlageverfahren der GRV in hohem Maße von der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt abhängig – sowohl was die Finanzierung als auch die Ausgabenentwicklung betrifft –, sind kapitalfundierte Verfahren vor allem kapitalmarktabhängig (von der Zins- und Kursentwicklung je nach Anlageart).

Für beide Verfahren sind generell viele weitere Faktoren von Bedeutung, so die demographische Entwicklung. Das wird bei der Entwicklung der Lebenserwartung unmittelbar deutlich: Steigt die Lebenserwartung, so müssen mehr Vorsorgeaufwendungen erfolgen oder die Leistungen im Alter sind in den einzelnen Jahren geringer, da die Zahl der Jahre steigt, in denen Leistungen bezogen werden. Dies ist unabhängig vom Finanzierungsverfahren, d.h. umlagefinanzierte wie kapitalfundierte Formen werden davon betroffen. Beide Verfahren unterliegen auch politischen Risiken.

Für die Situation der Bürger im Alter – und das sollte ja der primäre Gesichtspunkt eines Alterssicherungssystems sein – kommt es u.a. darauf an, ob und inwieweit (a) ein Inflationsschutz verwirklicht wird und (b) in der – aufgrund steigender Lebenserwartung – länger gewordenen und werdenden Rentenbezugsphase eine Teilnahme am Einkommenswachstum (eine Dynamisierung der Leistungen) erfolgt. Ist diese nämlich nicht gegeben, so kann es, verglichen

mit der Einkommensersatzrate der Alterssicherungsformen, bei Ausscheiden aus dem Erwerbsleben tiefgreifende Einbrüche geben.

Wenn es auch in der aktuellen Diskussion im Prinzip unstrittig ist, daß eine Ausweitung kapitalfundierter Sicherung zu einer breiteren Risikostreuung im Bereich der Alterssicherung beitragen kann,[49] so ist eine der entscheidenden Fragen jedoch, *wie* diese Gewichtsverlagerung hin zu mehr kapitalfundierter Alterssicherung erfolgen soll: Sollen die Leistungen in der umlagefinanzierten Rentenversicherung reduziert und durch kapitalfundierte Ansprüche *ersetzt* werden oder soll bei nur vergleichsweise geringer Veränderung umlagefinanzierter Ansprüche eine *Ergänzung* durch kapitalfundierte Systeme erfolgen? Damit sind – worauf oben hingewiesen wurde – sehr unterschiedliche Verteilungswirkungen verbunden, die in der aktuellen Diskussion in Deutschland allerdings erst allmählich Beachtung zu finden scheinen.

Aus meiner Sicht spricht viel für freiwillige ergänzende Alterssicherung – ggf. gezielt verteilungspolitisch gefördert[50] –, die den jeweiligen individuellen Bedarfslagen angepaßt werden kann, und zwar – wie bisher – als Ergänzung zu einem umlagefinanzierten Rentenversicherungssystem, das eine enge Beziehung zwischen Beitrag und Leistung aufweist, also dem Vorsorgekonzept verpflichtet ist. Es kommt also – wie eingangs betont – insbesondere auch auf Reformen innerhalb des umlagefinanzierten Systems an. Diese Perspektive für die Weiterentwicklung der Alterssicherung dürfte auch im Hinblick auf gegenwärtige und künftige „Generationen"[51] einem Paradigmenwechsel überlegen sein, wie er zur Zeit in die politische Debatte gebracht wurde, ohne dabei den Bürgern hinreichend deutlich zu machen, was dann auf sie zukommt. Die Wissenschaft hat hier eine erhebliche Bringschuld, um zu einer ausgewogenen, illusionsfreien und nicht zeitgeistgeprägten Analyse beizutragen.

---

[49] Unterstellt, daß die Risiken im Zusammenhang mit Kapitalmarkt- und Arbeitsmarktentwicklung weitgehend unabhängig voneinander verlaufen, was langfristig – gerade im Zuge tiefgreifender demographischer Strukturwandlungen – allerdings nicht ohne weiteres angenommen werden kann. Zu verschiedenen Aspekten der Diversifikation s. auch Merton (1983), Hauenschild (1999).

[50] Was auch eine Berücksichtigung von familienpolitischen Aspekten einschließt.

[51] Die Frage nach der sogenannten „Generationengerechtigkeit" – einem vielfach auslegbaren Begriff – sollte übrigens keinesfalls allein mit Blick auf formale Systeme der Alterssicherung diskutiert werden. Hierzu gehören viele weitere Aspekte. Einige sind angesprochen worden in Schmähl (1999a). SIEHE HIERZU AUCH KAPITEL 19 IN DIESEM BAND.

19 „Generationengerechtigkeit“ als Begründung für eine Strategie „nachhaltiger“ Alterssicherung in Deutschland*

19.1 Die „Karriere“ eines vieldeutigen Begriffes

„Generationengerechtigkeit“ und „Nachhaltigkeit“ gehören zu den besonders beliebten Schlagworten in der deutschen sozialpolitischen Diskussion zur Begründung politisch gewollter Maßnahmen in der Alterssicherung und dienen Geschäftsinteressen von Anbietern von Finanzdienstleistungen. Während der Begriff der „Nachhaltigkeit“ bereits eine lange Tradition besitzt – Ursprünge liegen in Überlegungen zur Forstwirtschaft – und in jüngerer Zeit vor allem in der Entwicklungspolitik eine bedeutende Rolle spielte, verzeichnet der Begriff der „Generationengerechtigkeit“ zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung und politischen Diskussion Deutschlands erst seit Mitte der neunziger Jahre des vorigen Jahrhunderts eine steile Karriere.[1] Beide Begriffe werden in der Alterssicherungspolitik miteinander verknüpft: So wird „Generationengerechtigkeit“ manchmal als eine *Voraussetzung* für (fiskalische und politische) Nachhaltigkeit bezeichnet, so wie andererseits fiskalische Nachhaltigkeit im Interesse von Generationengerechtigkeit gefordert wird.

Nach der Bundestagswahl vom Herbst 2002 setzte die Bundesregierung (ganz dem Zeitgeist entsprechend) eine „Nachhaltigkeitskommission“ ein, die einen „Nachhaltigkeitsfaktor“ für die Rentenversicherung kreierte,[2] der Eingang in das am 11. März 2004 vom Bundestag verabschiedete „Nachhaltigkeitsgesetz“ für die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) gefunden hat, zusammen mit der Umbenennung der (überaus gering dimensionierten) finanziellen Reserve der GRV in „Nachhaltigkeitsreserve“.[3]

---

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 2005 (SIEHE SCHMÄHL 2005d). S. zu den ökonomischen Perspektiven von „Generationengerechtigkeit“ und Alterssicherung auch Schmähl (2004a).

1 S. Tennstedt (2004). In der englischsprachigen Literatur schlagen sich damit verbundene Fragen vor allem ab Mitte der 80er Jahre nieder, s. z.B. Preston (1984), Daniels (1989), Thomson (1989).

2 S. dazu Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003).

3 Bundesregierung (2003).

In der Begründung dieses „Nachhaltigkeitsgesetzes“ heißt es: „Richtschnur“ für die im Gesetz vorgesehenen Maßnahmen „ist [...] der Grundsatz der Generationengerechtigkeit.“ Es werden also Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit unmittelbar miteinander verknüpft. Das findet sich auch im Bericht der Nachhaltigkeitskommission. Dort wird neben einer „Entlastung des Faktors Arbeit“ als zentrales Element „für mehr Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ die „Stärkung der intergenerativen Gerechtigkeit“ betont.[4] Im folgenden werde ich auf die derzeit in der deutschen sozialpolitischen Diskussion vorherrschende Interpretation von Generationengerechtigkeit, die damit verbundenen verengten Sichtweisen und daraus abgeleitete Politikempfehlungen für die Alterssicherung eingehen, die sich in den Reformentscheidungen zur Alterssicherung der Jahre 2001 und 2004 niedergeschlagen haben.

19.2 Die Mehrdeutigkeit der Begriffe Generation und Gerechtigkeit

Mit „Generationengerechtigkeit“ werden zwei in vielfältiger Weise interpretierbare Begriffe verknüpft, „Generation“ und „Gerechtigkeit“. So wird beispielsweise der Begriff der „Generation“ in der Ökonomie zumeist in zweifacher Ausprägung verwendet:

1. als Vergleich von *Altersgruppen* zu einem bestimmten *Zeitpunkt*, also zur Kennzeichnung einer Situation im *Querschnitt*, z.B. als Gegenüberstellung von „Rentnern“ und „Erwerbstätigen“, also von Personen, die sich zu einem Zeitpunkt in unterschiedlichen Lebensphasen befinden.
2. als Begriff der *Längsschnittanalyse* im Sinne einzelner *Kohorten* (meist von Geburtsjahrgängen oder Gruppen davon). Diese Kohorten werden dann hinsichtlich bestimmter Aspekte miteinander verglichen. Hierbei durchlaufen die Kohortenmitglieder die verschiedenen Lebensphasen – altern also und sind z.B. Erwerbstätige und später Rentner.

Noch weitaus vielgestaltiger ist der Begriff der „Gerechtigkeit“. Anstelle eines Hinweises auf die schwer überschaubare Literatur zur Charakterisierung und Interpretation unterschiedlicher Aspekte allein von „Verteilungsgerechtigkeit“ sei hier der österreichische Schriftsteller Alfred Polgar (1875-1955) zitiert:

---

4 Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003: 47). Am Rande sei angemerkt, daß sowohl der Vorsitzende dieser Kommission als auch ein weiteres Kommissionsmitglied sich jüngst vom Konzept der „Generationengerechtigkeit“ distanzierten, welches sie ja gerade als einen der beiden zentralen Begründungsstränge für die vorgeschlagenen „nachhaltigen“ Maßnahmen im Bericht verwendet haben, s. Rürup (2004) und Börsch-Supan (2003).

„Gerechtigkeit [...] ist ein unregelmäßiges Substantiv, eines der unregelmäßigsten, die wir haben. Es kann sowohl stark wie schwach abgewandelt werden [...] Lerne das Wort abwandeln, damit du nicht mit der Sprache, die unsere Zeit redet, Schwierigkeiten hast [...].“

Die letztgenannte Aussage besitzt in der aktuellen finanz- und sozialpolitischen Diskussion besondere Aktualität, wie ich sogleich zu zeigen versuche.

Gerechtigkeit ist ein normativer Begriff, der in allgemeiner Formulierung auf ungeteilte Zustimmung stößt. Doch reduziert sich der Zustimmungsgrad, sobald Konkretisierungen erfolgen. Also je konkreter angegeben wird, was z.B. unter „Verteilungsgerechtigkeit“ zu verstehen ist – also was der Verteilungsgegenstand ist und nach welchen Kriterien dieser verteilt werden soll –, um so konfliktträchtiger wird es.[5]

Folglich ist nicht überraschend, daß „Generationengerechtigkeit“ ein überaus vielgestaltig interpretierbarer, ja schillernder Begriff ist – was wohl seine Attraktivität in der politischen Diskussion durchaus steigert, allerdings nicht gerade zur Klarheit beiträgt.

19.3 Die Interpretation von (Generationen-)Gerechtigkeit als Gleichheit

Die Nachhaltigkeitskommission zog aus ihrer Analyse den Schluß, daß für die mit der Alterung der Bevölkerung verbundenen Kosten eine gleichmäßigere Verteilung zwischen den Generationen erforderlich sei, also eine „am *Ziel der generativen Gleichbehandlung* ausgerichtete Nachhaltigkeitspolitik [...] durch [...] Umverteilung zu Gunsten der Jüngeren und noch nicht Geborenen“.[6]

Generationen*gerechtigkeit* wird damit in gewissem Sinne interpretiert als anzustrebende *Gleichheit* zwischen Generationen. Dies – wie auch die Verknüpfung mit „Nachhaltigkeit“ – wird exemplarisch deutlich in Ausführungen eines Mitglieds der Nachhaltigkeitskommission: „Die meisten von uns halten ein gewisses Maß an Gleichheit für gerecht. Wenn dem so ist, würde sich der Begriff Generationengerechtigkeit weitgehend mit dem Begriff der Nachhaltigkeit wirtschaftlichen Handelns decken. Nachhaltig wirtschaften heißt, daß Leistungen und Gegenleistungen über Generationen hinweg ausgeglichen sind. Beispielsweise wäre unsere Sozialpolitik dann gerecht, wenn künftige Generationen bei gleicher Abgabenlast dieselben Leistungen von der staatlichen Gemeinschaft

---

[5] S. hierzu am Beispiel verteilungspolitischer Zielvorstellungen in der Alterssicherung Schmähl (1980b), SIEHE KAPITEL 5 IN DIESEM BAND.

[6] Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003: 48) (Hervorhebung nicht im Original).

erhalten könnten wie die heute lebenden Generationen. Vom Zustand der Nachhaltigkeit sind wir weit entfernt, weil wir uns derzeit eher wie Zechpreller zu Lasten unserer Kinder verhalten".[7]

Gerechtigkeit wird – um dies nochmals hervorzuheben – hier wie auch in vielen anderen Äußerungen aus jüngerer Zeit im Sinne von *Gleichheit* interpretiert. Auch wenn das Konzept von Gleichheit in vielerlei Hinsicht auf breite Zustimmung stoßen dürfte, so stellt sich aber stets die Frage: *Gleichheit von was?*[8] Also was ist gleich und wäre dann ggf. in spezifischer Hinsicht gleich zu behandeln? Dies ist für die Beurteilung der Aussagen von zentraler Bedeutung, findet aber häufig in der Diskussion nicht die gebührende Beachtung, denn allzu oft werden aus Informationen über einen begrenzten Ausschnitt z.B. des ökonomischen Geschehens weit darüber hinausreichende generelle Aussagen abgeleitet. Dies soll nachfolgend an einigen Beispielen verdeutlicht werden.

19.4 Eine verengte Sicht als Basis konkreter sozialpolitischer Empfehlungen

Aus der Interpretation von Generationengerechtigkeit als Gleichheit zwischen Generationen wird – wie erwähnt – abgeleitet, daß angesichts der demographischen Entwicklung Veränderungen zugunsten Jüngerer und noch Ungeborener vorgenommen werden sollen. Dies wird zumeist bezogen auf den Bereich öffentlich finanzierter Leistungen insgesamt (so z.B. in „Generationenbilanzen"; s. dazu Abschnitt 19.6) oder auf noch enger abgegrenzte Teilbereiche, wie die gesetzliche Rentenversicherung (GRV). Aus der Gleichheitsforderung werden dann konkrete instrumentelle Empfehlungen abgeleitet.

Generationengerechtigkeit für die Alterssicherung und speziell die GRV operationalisiert beispielsweise der Sozialbeirat in seinem Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 2001 wie folgt: „Von Generationengerechtigkeit kann gesprochen werden, wenn es zu keiner Begünstigung oder Benachteiligung einer Generation auf Kosten oder zu Gunsten einer anderen Generation kommt. Für die gesetzliche Rentenversicherung bedeutet dies, dass Generationengerechtigkeit dann vorliegt, wenn sich das Verhältnis von Beiträgen zu Leistungsansprüchen zwischen den Generationen nicht verändert."[9] Damit wird also die Gleichheit von *Renditen* als Zielvorstellung postuliert.[10]

---

[7] Raffelhüschen (2003).
[8] In diesem Sinne auch Sen (1992: 12).
[9] Sozialbeirat (2001), Ziff. 22.
[10] Dies findet sich auch im Gutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003) Ziff. 337, wo es heißt: „Wenn man eine für alle Jahrgänge gleich

Um dies zu erreichen, werden für die GRV Einschnitte auf der Leistungsseite gefordert. Damit soll erreicht werden, daß die öffentlichen Abgabesätze in der umlagefinanzierten GRV schwächer steigen bzw. konstant bleiben und den Jüngeren auf Grund geringerer öffentlicher Abgaben ein vergrößerter Spielraum zur Verwendung von Einkommen für private kapitalfundierte Vorsorge bleibt, bei der davon ausgegangen wird, daß hierfür die Rendite die der umlagefinanzierten GRV deutlich übersteigt. Das entspricht dem nun auch für diesen Bereich verfolgten Konzept der „einnahmeorientierten Ausgabenpolitik", bei der einerseits die Beitragssatzentwicklung (vor allem die Höhe der Arbeitgeberzahlungen), andererseits die Belastung öffentlicher Haushalte (primär des Bundeshaushalts) die zentralen Zielgrößen sind, während das dann finanzierbare Leistungsniveau zur abhängigen Variablen wird.[11] In der deutschen öffentlichen Diskussion wurde dies Anfang 2004 zum Thema, als erkannt wurde, daß die Bundesregierung völlig auf die Formulierung eines zu erreichenden Leistungsniveaus in der GRV bzw. eine dafür definierte Untergrenze verzichten wollte. Dies stieß auf öffentlichen Protest, insbesondere auch der Rentenversicherungsträger, und führte in der schließlich vom Bundestag verabschiedeten Gesetzesfassung zur Wiederaufnahme einer – in ihrem sachlichen Gehalt allerdings äußert begrenzten – Mindestsicherungsklausel.[12]

Die aus der Prämisse gleicher Renditen abgeleiteten Maßnahmen (einerseits Einschnitte auf der Leistungsseite in der GRV und andererseits kompensierende private Vorsorgemaßnahmen) werden allerdings unabhängig von den Entwicklungen in anderen Bereichen diskutiert – so Veränderungen im Gesundheitswesen, d.h. Kranken- und Pflegeversicherung (Stichworte: Begrenzung des Leistungskatalogs, vermehrte Zuzahlungen oder erhöhte Beiträge), einer veränderten Besteuerung von Alterseinkünften oder Neuregelungen bei der Arbeitslosenhilfe – und den damit verbundenen Folgen z.B. für den Einkommensbedarf im Alter. Renditen sagen ja nichts über die erreichbare Höhe von Leistungen aus, sondern nur etwas über das Verhältnis von Vorsorgeaufwendungen zu späteren Leistungen, zudem basierend auf vielfach diskussionsbedürftigen Annahmen. Die Berücksichtigung solcher Effekte wäre jedoch im Hinblick auf die Verteilung zwischen Generationen – sowohl im Sinne der Beschreibung von Tatbeständen als

hohe Rendite als einen Maßstab für die intergenerative Gerechtigkeit in der Rentenversicherung ansieht [...]". Diese inhaltliche Übereinstimmung ist angesichts der partiellen personellen Überlappung zwischen Sozialbeirat, Sachverständigenrat und Nachhaltigkeitskommission nicht gerade überraschend.

[11] S. zu diesem Ansatz Schmähl (2001b). Hier bestehen auch Querverbindungen zur Diskussion auf der europäischen Ebene, wo eine Dominanz der fiskalischen Perspektive gleichfalls zu Forderungen nach einer Minderung öffentlicher Ausgaben führt; s. dazu Schmähl (2003a).

[12] S. hierzu – mit entsprechenden Nachweisen – Schmähl (2004b).

auch darauf aufbauender normativer Aussagen zu bestimmten Ausprägungen von Gleichverteilung – erforderlich.

Dies unterstreicht einmal mehr, daß die schon seit langer Zeit in Deutschland immer wieder erhobene Forderung nach einer regelmäßigen personellen Verteilungsberichterstattung nach wie vor nicht erfüllt ist – also eine Zusammenschau von eingetretenen Entwicklungen wie auch sich abzeichnenden Folgen realisierter oder beabsichtigter Maßnahmen im Hinblick auf die personelle Verteilung von Einkommen.[13]

19.5 Renditevergleiche als Grundlage von Aussagen über „Generationengerechtigkeit“ in der Alterssicherung und darauf aufbauender Empfehlungen

Auf der Basis des Vergleichs von Renditen sowohl zwischen Kohorten (Geburtsjahrgängen) als auch zugleich zwischen umlagefinanzierter und kapitalfundierter Alterssicherung erfolgen Empfehlungen für Veränderungen in der Alterssicherung. Dabei stellt sich die Frage, ob die postulierte Gleichheit oder zumindest Annäherung von Renditen die normative Geltung beanspruchen kann, die ihr in der Diskussion zugemessen wird.

Für die umlagefinanzierte GRV wird gefordert, die „implizite Rendite“ für Kohorten soll ausgeglichener sein, als sie es ohne weitere Maßnahmen wäre. Dazu seien Einschnitte bei heute Älteren erforderlich, da sie eine höhere implizite Rendite erreichen als künftige Kohorten. Den Jüngeren sollen durch vermehrte Möglichkeiten für kapitalfundierte private Altersvorsorge höhere Renditen ermöglicht werden, was bezogen auf ihre gesamten Altersvorsorgeformen den abnehmenden Renditen der GRV entgegenwirken würde.

Die Berechnungen zur Stützung dieser Strategie basieren allerdings vielfach auf problematischen Annahmen. Zentral ist die Annahme einer höheren Verzinsung kapitalfundierter im Vergleich zu umlagefinanzierter Alterssicherung – wobei aber in der Regel für die private Sicherung kein der GRV vergleichbares Leistungspaket berücksichtigt wird, indem Invaliditätsschutz sowie Rehabilitation, ggf. auch Hinterbliebenenabsicherung, ausgeklammert bleibenalein.

Ein weiterer wichtiger Aspekt betrifft die Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf umlagefinanzierte und kapitalfundierte Systeme. Inzwischen wird zwar – anders als noch vor wenigen Jahren – kaum noch bestritten, daß auch kapitalfundierte Systeme von demographischen Entwicklungen beeinflußt werden, also auch die dort erzielbare Rendite, und zwar im Zweifel

[13] Exemplarisch sei verwiesen auf den Bericht der Transfer-Enquête-Kommission (1981) der seinerzeitigen Bundesregierung.

um so stärker, je höher der Anteil kapitalfundierter Alterssicherung an der gesamten Alterssicherung eines Landes oder z.B. in industrialisierten Volkswirtschaften generell ist. In Berechnungen der Nachhaltigkeitskommission, die vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung übernommen wurden, spiegelt sich dieser Tatbestand allerdings nicht wider: Während für die umlagefinanzierte Rentenversicherung aufgrund des sich ändernden Zahlenverhältnisses zwischen Rentnern und Beitragszahlern ein Renditerückgang errechnet wird, bleibt es unbeschadet der demographischen Veränderungen für die kapitalfundierte private Alterssicherung bei der Annahme eines stets konstanten Zinssatzes. Daß z.B. auch hier das sich ändernde Zahlenverhältnis von Älteren, die entsparen, und Jüngeren, die für ihr Alter sparen, Konsequenzen für erzielbare Renditen bei verschiedenen Anlageformen haben kann, bleibt unberücksichtigt.

Bei Renditen als Grundlage für Handlungsempfehlungen werden meist auch weitere wichtige Aspekte ausgeblendet, so die im Zweifel größere Volatilität der Verzinsung in kapitalfundierten Systemen im Zeitverlauf und die Tatsache, daß dort die Renditen je nach Anlagestrategie, Höhe der Vorsorgeaufwendungen und damit verbundenen Kosten zu einem Zeitpunkt weitaus mehr streuen als in umlagefinanzierten Systemen.

In den Berechnungen – wie sie die Nachhaltigkeitskommission vorlegte – wird zudem ein spezifischer Fall, ein stets durchschnittlich verdienender Versicherter mit langjähriger Beitragszahlung, unterstellt (Beitragszahlung vom 20. bis 65., bzw. bei einer stufenweisen Anhebung von Altersgrenzen, bis zum 67. Lebensjahr). Außerdem wird angenommen, daß stets 4 Prozent des Einkommens für private Vorsorge genutzt werden – also auch eine maximale Ausschöpfung des derzeitigen fiskalischen Förderrahmens erfolgt. Das private Vorsorgevolumen wird zudem in dem Maße ausgeweitet, in dem sich durch Reformmaßnahmen im Vergleich zum geltenden Recht ein niedrigerer Beitragssatz in der GRV ergibt. Diese verminderten Beitragszahlungen werden gleichfalls voll für private Vorsorge eingesetzt.[14]

Eine solche Art der Berechnung ist zwar üblich, verdeckt allerdings die beträchtlichen Unterschiede *innerhalb* von Kohorten, zwischen Männern und Frauen, Alleinstehenden und Verheirateten, zwischen Versicherten mit Kindern und ohne Kinder sowie solchen Personen, die zusätzlich vorsorgen und anderen, die dies nicht oder nicht in vollem Umfang tun bzw. tun können. Generell bleiben Unterschiede ausgeklammert, die mit der Höhe des Einkommens zusammenhängen. Dies betrifft sowohl kapitalfundierte als auch umlagefinanzierte Systeme. So kommt es in der GRV durch rentenrechtliche Regelungen – wie Rente nach

[14] Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003: 109).

Mindesteinkommen, Erziehungszeiten, Berücksichtigungszeiten und vieles andere mehr – zu unterschiedlichen Renditen für verschiedene Teilgruppen innerhalb von Kohorten.

Eine Strukturänderung innerhalb des Gesamtspektrums der Alterssicherung hin zu mehr privater kapitalfundierter Alterssicherung bei gleichzeitiger Reduktion der umlagefinanzierten Formen hat folglich erhebliche Konsequenzen für die Situation innerhalb von Kohorten, denn (Geburts-)Kohorten sind alles andere als homogen.[15] Dieses spielt in der politischen wie wissenschaftlichen Diskussion bislang noch kaum eine Rolle.

Man gewinnt vielmehr den Eindruck, daß die Fokussierung der Diskussion auf die Verteilung *zwischen* Kohorten von durchaus problematischen Auswirkungen auf die Verteilung *innerhalb* von Kohorten ablenken soll.

Schließlich: Rendite kann – selbst wenn wir den Invaliditätsschutz einmal ausklammern – für die Güte eines Alterssicherungssystems nicht als das einzige Beurteilungskriterium angesehen werden. So ist mit einer erhöhten Volatilität von Kapitalerträgen auch erhöhte Unsicherheit hinsichtlich Planbarkeit der erwartbaren Absicherung im Alter verbunden. Und wie wäre es beispielsweise zu bewerten, wenn für eine künftige Kohorte zwar die Rendite infolge vermehrter kapitalfundierter Vorsorge im Durchschnitt stiege, andererseits aber eine weitaus ungleichere Verteilung der Alterseinkommen einträte?[16] Die Verlagerung hin zu mehr kapitalfundierter privater (und zudem freiwilliger) Vorsorge legt eine solche Entwicklung nahe, wofür Großbritannien einige Belege liefert.[17]

Außerdem sagen Renditen etwas über relative Größen aus, über das Verhältnis von monetären Vor- und Gegenleistungen, nichts aber darüber, auf welchem Einkommensniveau sich die Entwicklung vollzieht. In der Regel wird man davon ausgehen können, daß in Zukunft das allgemeine Einkommensniveau steigen wird und Jüngere dann bei Erreichen eines bestimmten Lebensalters einkommensmäßig besser dastehen als Gleichaltrige heute. Möchte beispielsweise jemand der heute Jüngeren auf dem Einkommensniveau z.B. von 1960 leben, bei allerdings höherer Rendite in der GRV?[18]

---

15 S. dazu Himmelreicher und Viebrok (2003) sowie Schmähl (2003b).

16 Es ist also „zu beachten, daß Angleichungsbestrebungen in einzelnen Dimensionen sozioökonomischer Ungleichheit oft nur um den Preis wachsender Ungleichheit in anderen Dimensionen zu haben sind, was dann entsprechende Zielkonflikte aufwirft." S. Schmidt (2004: 5).

17 S. dazu beispielsweise Ginn (2004).

18 Die seinerzeit hohen Renditen sowie auch der allmähliche Rückgang haben viel mit dem „Einführungsgewinn" durch die Rentenreform von 1957 wie auch mit dem in der Nachkriegszeit vor 1957 niedrigen Beitragssatz von 10 Prozent zu tun. Diese Effekte werden im Zeitablauf immer mehr an Gewicht verlieren und schlagen sich folglich in niedrigeren Renditen nieder. S. Ohsmann und Stolz (2004).

Auch abstrahieren die üblichen Renditeberechnungen davon, unter welchen Bedingungen Ansprüche erworben und Beiträge gezahlt wurden. Um beispielsweise vor vierzig Jahren einen „Entgeltpunkt“ in der Rentenversicherung zu erwerben,[19] war ein weitaus höheres Arbeitsvolumen als heute erforderlich, sank doch die durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen beispielsweise zwischen 1960 und 1998 um ein Viertel.[20]

All diese Tatsachen unterstreichen bereits, daß es allzu einseitig ist, Aussagen über die Situation von „Generationen“ sowie Entscheidungen über Maßnahmen allein (oder zumindest primär) von (monetären) Renditeaspekten abhängig zu machen. Rendite ist zudem nur einer von vielen Aspekten zur Beurteilung der Güte eines Alterssicherungssystems.[21] Allerdings ist es in jüngerer Zeit denjenigen, die einen Wechsel zu (mehr) kapitalfundierter Alterssicherung anstreben, gelungen, die wissenschaftliche und öffentliche Diskussion vor allem auf die Höhe von Renditen zu reduzieren.

19.6 Die begrenzte Aussagekraft von „Generationenbilanzen“ für den öffentlichen Sektor

Auch Generationenbilanzen, mit denen eine „Nachhaltigkeitslücke“ aufgezeigt werden soll – wie im Bericht der Nachhaltigkeitskommission[22] und im Jahresgutachten 2003 des Sachverständigenrats zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung –, dienen zur Begründung von Veränderungen für die Verteilung zwischen „Generationen“, wiederum durch (drastische) Leistungseinschränkungen in der Umlagefinanzierung bei gleichzeitiger Ausweitung kapitalfundierter Alterssicherung.

Solche Generationenbilanzen, die als Ergänzung traditioneller Meßkonzepte im Bereich *öffentlicher* Haushalte entwickelt wurden, beschränken sich folglich in aller Regel auf öffentliche Abgaben und Leistungen, die – basierend zumeist

[19] Dem liegt gerade das durchschnittliche Bruttoarbeitsentgelt des jeweiligen Jahres zugrunde.
[20] S. dazu wie auch zu weiteren Aspekten Schmähl (2002a).
[21] Ausführlich dazu Viebrok und Dräther (1999).
[22] So heißt es beispielsweise resümierend zu Ergebnissen der Nachhaltigkeitskommission von einem der Kommissionsmitglieder, daß angesichts der demographischen Entwicklung „das gegenwärtige Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung [...] schlicht nicht finanzierbar (sei)“. Es seien Maßnahmen „für die nachhaltige Finanzierung der Rentenversicherung unumgänglich“, wie es „(e)benso zwingend erforderlich“ sei, eine „Ausweitung der kapitalgedeckten privaten Vorsorge“ vorzunehmen – die dann aber offenbar für die Versicherten als durchaus finanzierbar angesehen wird; s. Raffelhüschen und Ehrentraut (2003).

auf Querschnittsdaten – den verschiedenen Altersgruppen zugerechnet werden.[23] Diese aus Querschnittsinformationen abgeleiteten Zurechnungsprofile werden für die viele Jahrzehnte umfassenden Berechnungen dann als im Zeitablauf konstant unterstellt, und es werden Gegenwartswerte der berücksichtigten Abgaben und Leistungen für künftige Geburtsjahrgänge errechnet.[24]

Bei den Generationenbilanzen handelt es sich zunächst um ein Meßkonzept. Den – durchaus diskussionsbedürftigen – Ergebnissen wird dann aber wiederum vielfach normative Bedeutung zugemessen, indem abermals Gleichheit zur Leitschnur für Politikempfehlungen wird. Insbesondere führt dies zur Forderung eines Abbaus expliziter und impliziter Staatsverschuldung. Die implizite Verschuldung resultiert aus der Umlagefinanzierung sozialer Sicherungssysteme (s. dazu den folgenden Abschnitt).

Will man Informationen darüber gewinnen, wie die ökonomische Situation von Kohorten ist bzw. unter bestimmten Annahmen sein könnte (denn das Konzept der Generationenbilanz ist nur sinnvoll auf Mitglieder der jeweiligen Kohorten ab deren Geburt anwendbar), dann reicht jedoch eine Analyse, die auf *öffentliche* Abgaben (Steuern und Sozialbeiträge) und öffentliche Leistungen (Transferzahlungen und andere Leistungen) begrenzt ist, nicht aus. Zu berücksichtigen sind vor allem auch die geleisteten und empfangenen *privaten* Transfers zu Lebzeiten wie auch im Todesfall.

Wenn auch die empirische Basis für Aussagen über private Transfers im Vergleich zu öffentlichen Transfers weitaus weniger ausgebaut ist, so deuten doch verschiedene Befunde – für Deutschland, aber auch für andere Länder[25] – darauf hin, daß selbst Transfers zu Lebzeiten überwiegend von den Älteren (den nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Personen) an die Jüngeren erfolgen.[26]

---

[23] S. – neben dem Gutachten des Sachverständigenrats (2003) – aus der Fülle der inzwischen vorliegenden Veröffentlichungen als kurz zusammenfassende Darstellungen Raffelhüschen und Walliser (1996), Bundesbank (1997), Grütz (1999).

[24] Zur Interpretation – mit weiteren Hinweisen – s. Enquête-Kommission (2002), Teil B (Generationenverhältnis), Abschn. 3.3.; Teil E (Alterssicherung), Abschn. 6. Allerdings wirft das bei der Erstellung solcher Generationenbilanzen praktizierte Verfahren eine Fülle methodischer und statistischer Probleme auf. Das beginnt bereits damit, daß – wie im Gutachten des Sachverständigenrats (2003) nachzulesen – zwar 92 Prozent aller Einnahmen, aber nur 70 Prozent der Ausgaben zugerechnet werden. Von großer Bedeutung ist auch, daß weitreichende Konstanzannahmen verwendet werden, z.B. unveränderte Verhaltensreaktionen selbst in solchen Fällen, in denen tiefgreifende Änderungen durch politische Maßnahmen unterstellt werden. Wie bei Renditeberechnungen, so sind auch aus Generationenbilanzen eher Entwicklungstendenzen und primär qualitative Aussagen ableitbar, denn die quantitativen Angaben weisen ein hohes Maß an Sensitivität auf.

[25] Für Frankreich s. u.a. Attias-Donfut und Wolff (2000a) und (2000b).

[26] Für Deutschland liefert hierzu die erste Welle des „Alters-Survey“ aus dem Jahre 1996 eindeutig in diese Richtung weisende Ergebnisse. Dabei sind nicht nur monetäre Transfers zu beachten, sondern auch Sachleistungen („transfers in kind“), Hilfen und Unterstützungen, die den Jüngeren entweder Ausgaben ersparen oder ihnen z.B. (zusätzliche) Erwerbstätigkeit ermöglichen. S. u.a. Kohli

Darüber hinaus finden Vermögensübertragungen im Todesfall statt (Erbschaften). Generell wäre auch zu berücksichtigen, was den jeweiligen „Generationen" an Sachkapital und Humankapital von ihren Vorgängern überlassen und insbesondere von diesen finanziert wurde.[27]

Bedauerlicherweise fehlt für Deutschland eine solch „umfassende Generationenbilanzierung". Hierdurch könnte zu einer ausgewogeneren Sicht beigetragen werden. Allerdings ist zu beachten, daß sich auch bei privaten Transfers wiederum wichtige Einflüsse auf die Verteilung innerhalb von „Generationen" ergeben: Tendenziell dürften private intergenerative Transfers zu einer Verstärkung von Ungleichheit innerhalb von „Generationen" beitragen. Dies unterstreicht die bereits erwähnte Tatsache der Heterogenität von „Generationen", deren Beachtung bei wirtschafts- und sozialpolitischen Analysen und Empfehlungen unumgänglich ist.

19.7 Einseitig interpretierte Begriffe, Politikempfehlungen und Interessen

Die obigen Beispiele für Einseitigkeiten zur Verteilung zwischen Generationen, die in der aktuellen wissenschaftlichen wie (sozial-)politischen Diskussion anzutreffen sind, sollen abschließend noch um einige wenige ergänzt werden, um zu verdeutlichen, daß all dies einer bestimmten Strategie dient.

So verkündete jüngst der Wirtschaftsrat der CDU auf der Basis einer bei Bernd Raffelhüschen in Auftrag gegebenen Expertise: „Das Fundament der gesetzlichen Rente bricht zusammen. Hält Deutschland am bestehenden Umlagesystem fest [...] sind künftige Generationen mit einer verdeckten Staatsschuld von 120 Prozent des Bruttoinlandsprodukts belastet. Diese drastische Ungerechtigkeit gegenüber den jungen Generationen muss beendet werden [...] Weniger Umlagefinanzierung, dafür mehr kapitalgedeckte private und betriebliche Altersvorsorge".[28]

Waren es früher Szenarien mit Beitragssätzen in der GRV von nahe oder über 40 Prozent, die als Argument zugunsten eines „Umbaus" der Alterssicherung dienten, so sollen jetzt vor allem die impliziten Staatsschulden durch die

(1997), Motel und Szydlik (1999), Kohli und Künemund (2000). Auf der Grundlage des Sozio-oekonomischen Panels (SOEP) wurde für 2002 ermittelt, daß knapp 16 % aller Personen im Alter ab 65 Jahren regelmäßig Kinder oder sonstige Verwandte (z.B. Enkelkinder) finanziell unterstützen mit einem durchschnittlichen Transferbetrag von monatlich 350 €. S. Grabka (2004: 70 f.).

27 S. hierzu auch Hauser (2004).

28 Wirtschaftsrat (2003), Pressemitteilung vom 13. November 2003.

Umlagefinanzierung und dort sinkende Renditen den weiteren Weg in die „kapitalgedeckte“ Alterssicherung begründen.[29]

Inzwischen wird die Auffassung kaum noch hinterfragt, daß Staatsverschuldung – die explizite und vor allem die implizite – negativ zu bewerten sei. Daß aber nur das derzeit so negativ beurteilte Umlageverfahren z.B. die deutsche Vereinigung im Bereich der Alterssicherung erst politisch ermöglichte,[30] indem die Rentner in Ostdeutschland nicht erst auf eine Besserung ihrer Lage in vielleicht 40 Jahren vertröstet werden mußten, wird nicht (mehr) wahrgenommen.[31]

Die mit dem Umlageverfahren verbundenen impliziten Staatsschulden als Bürde für zahlenmäßig kleiner werdende nachwachsende Generationen hervorzuheben, blendet aber aus, daß der jüngeren Generation auch erhöhte Geld- und Realkapitalbestände (so auch in Form von Infrastruktur) sowie auch ein erhöhter Humankapitalbestand überlassen werden. Ob überhaupt eine Last übertragen wird, läßt sich aus einer partiellen, einen Ausschnitt der relevanten Zusammenhänge berücksichtigenden Betrachtung umlagefinanzierter sozialer Sicherung nicht ableiten.

Mit (einseitigen) Begriffen wird – oftmals erfolgreich – der Boden für politisches Handeln bereitet. Dies illustriert ein weiteres Beispiel: So wird vielfach gesagt, nur durch kapitalgedeckte Verfahren sorge man vor und tue etwas für sich selbst, während im Umlageverfahren die Beitragszahlungen direkt an die Rentner fließen, so daß der Beitragspflichtige selbst durch seine Beitragszahlung überhaupt keinen Anspruch erwerbe. Exemplarisch sei für diese Auffassung Wolfgang Franz (ein Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) zitiert: „Die Generation der Beitragszahler finanziert bekanntlich die Renten der Pensionäre, aber diese Beiträge begründen keinen Anspruch auf spätere Altersrenten“.[32] Das Makrophänomen „Finanzierungsverfahren“ (Umlage) verdeckt immer noch für viele Ökonomen den Mikroaspekt, daß durch Beitragszahlungen Rentenansprüche erworben werden (Entgeltpunkte), die in einer Periode um so höher sind, je höher die Beitragszahlung ist.[33] Nicht ohne Grund subsumiert das Bundesverfassungsgericht durch Beiträge

29 Übrigens wird selten die Frage gestellt, was denn eigentlich die „Deckung“ in „kapitalgedeckten“ Systemen ist. Dort handelt es sich zunächst um die Ansammlung von Finanzkapital – und nicht von Realkapital –, das erst geeignete Anlagen finden muß.

30 Allerdings birgt die Umlagefinanzierung auch Gefahren in sich angesichts der nicht unmittelbar mit der Zuerkennung von Ansprüchen verbundenen Belastungen, was im politischen Prozeß verführerisch sein kann und auch oftmals war.

31 Allerdings wäre aus wirtschafts- und sozialpolitischen Gründen eine deutlich stärkere Steueranstelle der Beitragsfinanzierung erforderlich gewesen.

32 Franz (2003). Hier wird übrigens der Begriff der Generationen auf den Querschnitt bezogen.

33 Der Wert der Entgeltpunkte hängt u.a. von der ökonomischen Entwicklung, aber auch politischen Entscheidungen ab. Doch auch der Wert des Anspruchs in einem kapitalfundierten Verfahren ist von beiden – wenngleich z.T. über unterschiedliche Mechanismen – abhängig.

erworbene Ansprüche unter den Eigentumsbegriff. Beiträge, denen eine klar definierte Gegenleistung gegenübersteht, stellen für den Beitragszahler eine Form von Ersparnis dar und führen damit zu Vermögen, unabhängig von dem im Alterssicherungssystem praktizierten Finanzierungsverfahren.

Unbeschadet dessen wird das Prädikat der „Generationengerechtigkeit" der Kapitalfundierung verliehen, denn – so wird argumentiert – jede Generation sorge schon heute für die Zukunft vor, wodurch „(u)nsere Kinder [...] sicher nicht belastet (werden). Das ist wirkliche Solidarität".[34] Aussagen dieser Art – verbreitet über Medien – gewinnen in der Wahrnehmung der Öffentlichkeit bei immer neuerlicher Wiederholung den Charakter von unbestreitbaren Tatsachen, werden sie doch auch von vielen Wissenschaftlern zur Untermauerung der von ihnen präferierten Reformstrategie inzwischen kaum noch öffentlich in Frage gestellt. Kapitalfundierung führe zu „Generationengerechtigkeit" und sei „nachhaltig" – das sind positiv besetzte Begriffe. Demgegenüber besitze Umlagefinanzierung angesichts der demographischen Entwicklung den Charakter einer „tickenden Zeitbombe". Medien greifen zudem dramatisch dargestellte Vorgänge auf.[35] Das Zusammenspiel von Interessenvertretern, Wissenschaftlern, Politikern und Medien bei der Formung öffentlicher Meinung – beispielsweise im Zusammenhang mit den Reformentscheidungen der Jahre 2001 und 2004 zur Alterssicherung – wäre ein lohnendes Objekt wissenschaftlicher Analyse.

Aus einem argumentativen Geflecht hinreichend vieldeutiger Begriffe – wie Generationengerechtigkeit und Nachhaltigkeit – in Verbindung mit vielfältigen ökonomischen und politischen Interessen erwuchs die normative Begründung einer grundlegend veränderten Strategie der deutschen Alterssicherungspolitik. Der politisch propagierte „Paradigmenwechsel" – Reduzierung der Umlagefinanzierung und partielle Substitution durch kapitalfundierte private Alterssicherung – schlägt sich inzwischen in tiefgreifenden politischen Entscheidungen zur Alterssicherung nieder und wird das deutsche Alterssicherungssystem „nachhaltig" verändern, wenn – womit derzeit zu rechnen ist – diese Strategie für längere Zeit beibehalten wird.[36]

---

[34] So in ganzseitigen Zeitungsanzeigen des PKV-Verbandes z.B. in Süddeutsche Zeitung vom 13.6.2003.

[35] Man verfolge nur die Fülle der Aussagen über die „dramatische" demographische Entwicklung und die damit einhergehende „Überalterung" der Bevölkerung.

[36] Auf damit verbundene Folgen ist der Verfasser in verschiedenen Arbeiten näher eingegangen; s. u.a. Schmähl (2001b, 2003a und 2004b).

20 Migration und soziale Sicherung – Über die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung: das Beispiel der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung*

20.1 Einleitung

Internationale Wanderungen sind kein neues Phänomen; auch Deutschland wurde hiervon in seiner Geschichte in vielfältiger Weise betroffen (s. Beispiele dazu in Bade 1992). Der Zusammenhang zwischen Wanderungsbewegungen und sozialer Sicherung ist in Deutschland in jüngerer Zeit verstärkt diskutiert worden,[1] wobei vor allem die Auswirkungen für die Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland hervorgehoben wurden und werden, was angesichts der ausgeprägten Alterung der deutschen Bevölkerung aufgrund niedriger Geburtenhäufigkeit und gestiegener Lebenserwartung nicht überraschend ist. Insbesondere für die langfristige Finanzierbarkeit des sozialen Sicherungssystems, vor allem der Alterssicherung (hier meist beschränkt auf die gesetzliche Rentenversicherung), wird Zuwanderung von jungen, ins Erwerbsleben integrierbaren Menschen als ein wichtiges Instrument angesehen, um künftige „Belastungen" zu mindern.

Die Forderung nach vermehrter Zuwanderung, um das soziale Sicherungssystem vor dem „Zusammenbruch" zu bewahren, ist vielfach erhoben worden, Berechnungen über einen „Einwanderungsbedarf" wurden vorgelegt (s. z.B. Schmid und Chruscz 1994). Darüber hinaus – zumindest indirekt auch die soziale Sicherung berührend – wird Zuwanderung als Mittel zur Vermeidung weiterer negativer Effekte befürwortet, beispielsweise um – bei auch alternder Erwerbsbevölkerung – der Gefahr abnehmender Innovationsfähigkeit in einer sonst „vergreisenden" Gesellschaft entgegenzuwirken. Der Alterungsprozeß der Bevölke-

* Erstveröffentlichung: 1995 (siehe Schmähl 1995b). Für hilfreiche Anmerkungen zu einer früheren Fassung dieses Beitrags danke ich Dr. Dita Vogel.

[1] Zunächst konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf Folgen der stark gestiegenen Zahl an Aussiedlern. S. Institut der Deutschen Wirtschaft, (1989), Buttler et al. (1989).

rung wird häufig mit Begriffen beschrieben, die negative Assoziationen hervorrufen (sollen), wie „Überalterung“ und „Vergreisung“.[2]

Im Zusammenhang mit diesem Problemkomplex stellt sich eine Vielzahl positiver Fragen (nach Wirkungen von Zuwanderung auf die verschiedenen Bereiche der sozialen Sicherung – also nicht nur auf die Alterssicherung), aber auch normativer Fragen, so nach der Wünschbarkeit und der Bewertung von Wanderungsbewegungen im Hinblick auf die Konsequenzen in verschiedenen Lebensbereichen.

Der folgende Beitrag ist positiven Fragestellungen gewidmet. Dabei soll vor allem ihre Komplexität und damit die Notwendigkeit einer differenzierten Behandlung des Fragenkomplexes verdeutlicht werden. In diesem Rahmen ist eine umfassende Analyse weder beabsichtigt noch möglich. Nicht eingegangen wird auf die Frage, ob Niveau und/oder Struktur sozialer Sicherung selbst ein Einflußfaktor für die Entscheidung über internationale Wanderungen sind. Dies betrifft sowohl die Attraktivität eines Landes als Zuwanderungsland als auch die Frage, ob unter Umständen durch Maßnahmen sozialer Sicherung Anreize zur Abwanderung (z.B. Rückkehrhilfen) gegeben werden.[3] In diesem Beitrag geht es um Auswirkungen vor allem auf zwei wichtige Bereiche sozialer Sicherung am Beispiel Deutschlands, die gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung.

20.2 Internationale Wanderungsbewegungen und die demographische Entwicklung

Es liegen verschiedene Modellberechnungen über die künftige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland vor, wobei unterschiedliche bzw. alternative Annahmen über die (Netto-) Zuwanderung verwendet werden.[4] Die Wanderungsan-

---

[2] So explizit Buttler (1995: 21): „Der Problematik angemessener wäre [...] das Schlagwort von der Überalterung, oder, härter noch, das von der Vergreisung der Bevölkerung Deutschlands gewesen.“ Buttler wendet sich hier gegen den in seiner Sicht verharmlosenden Begriff des „demographischen Wandels“, der auch im Titel einer Enquête-Kommission (1994) des Deutschen Bundestages erscheint. Allerdings werden in der Regel keine Angaben gemacht, welches die erwünschte Altersstruktur ist (an der man dann z.B. „Über“-Alterung mißt).

[3] Auch wird nicht auf die Frage eingegangen, ob durch Hilfen für ein anderes Land Wanderungsbewegungen vermieden werden können.

[4] S. für einen Überblick Enquête-Kommission (1994), Kap. 2, sowie Steinmann (1993). Die 8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Sommer 1994) weist drei alternative Annahmen über die Nettozuwanderung auf, während für die 7. Bevölkerungsvorausberechnung (Sommer 1992) nur ein Wanderungsszenario verwendet wurde. Für Vorausberechnungen mit stärkerem Anstieg der Lebenserwartung und folglich noch ausgeprägterer Alterung der Bevölkerung (aber unter Vernachlässigung von Wanderungen) s. Bomsdorf (1994a). Was bislang

nahmen sind dabei der größte Unsicherheitsfaktor. Übereinstimmendes Ergebnis aller Berechnungen ist, daß Nettozuwanderung den Alterungsprozeß der Bevölkerung in Deutschland zwar mildern, aber bei weitem nicht aufhalten kann – sofern man von einigermaßen realitätsbezogenen Annahmen ausgeht.[5]

In Übersicht 20.1 sind einige wenige Ergebnisse der 7. und der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wiedergegeben nebst einer vereinfachten Zusammenfassung der dabei verwendeten (recht unterschiedlichen) Wanderungsannahmen. Letztere tragen maßgebend zu den unterschiedlichen Daten über die Entwicklung der absoluten Zahl der Bevölkerung wie auch des hier zur Kennzeichnung des Alterungsprozesses verwendeten „Altenquotienten" bei. Der Altenquotient (hier definiert als Zahl der 60-jährigen und älteren zu je 100 20- bis unter 60jährigen) basiert auf einer stilisierten Abgrenzung von Erwerbsfähigkeits- und Nacherwerbsfähigkeitsphase.

Wie Übersicht 20.1 zeigt, führt die Annahme einer Nettozuwanderung von pro Jahr 100.000 Personen unter den in der 8. Vorausberechnung gemachten Annahmen über die Altersstruktur und Fertilität der Zugewanderten – vereinfacht ausgedrückt – zu einer Erhöhung der Bevölkerungszahl bis zum Jahr 2030 um jeweils etwa 3,8 Mio. Menschen, während der Altenquotient jeweils um 3 Punkte sinkt. Sieht man den Altenquotienten als einen ersten groben Indikator für die Verschiebung der Altersstruktur der Bevölkerung an, so bleibt auch bei Annahme einer höheren Zuwanderung dennoch ein tiefgreifender Wandel der Altersstruktur.[6]

fehlt, sind Vorausberechnungen, bei denen ökonomische und demographische Entwicklungen in integrierter Weise berücksichtigt werden.

5 Man kann allerdings auch berechnen, in welchem Ausmaß Netto-Zuwanderungen erforderlich wären, damit Werte bestimmter demographischer Indikatoren, wie z.B. die Relation älterer Menschen zu denen in der Erwerbsfähigkeitsphase (Altenquotient), ab einem bestimmten Niveau nicht weiter steigen. S. hierzu auch Ulrich (1994), der – wie viele andere – an Beispielen zeigt, daß das Ausmaß der Alterung der Bevölkerung in Deutschland durch Zuwanderung zwar reduziert, aber nicht vermieden werden kann.

6 So steigt die Zahl der 60jährigen und älteren in der mittleren der drei Varianten der 8. koordinierten Vorausberechnung um 9,5 Mio. bis zum Jahr 2030, während die gesamte Bevölkerung in Deutschland demgegenüber um 4 Mio. abnimmt. In Variante 1 steht einer Verminderung der Bevölkerungszahl um gar 7,7 Mio. eine Zunahme der Zahl der 60jährigen und älteren um 9 Mio. gegenüber, während in Variante 3 (bei einer jährlichen Nettozuwanderung von 300.000 Personen) die Gesamtbevölkerung nur um 400.000 abnimmt, die Zahl der 60jährigen und älteren jedoch um 10 Mio. steigt.

Übersicht 20.1: Bevölkerungsentwicklung in Deutschland nach verschiedenen Vorausberechnungen des Statistischen Bundesamtes

Jahr	7. koordinierte Vorausberechnung	8. koordinierte Vorausberechnung		
		Variante		
		1	2	3
	absolute Zahl in Mio.			
1990	79,79			
1993		81,47	81,47	81,47
2030	69,90	73,68	77,41	81,07
2040		67,58	72,41	77,12
	Altenquotient (20/60)[1)]			
1990	35			
1993		35	35	35
2030	73	71	68	65
2040		71	68	65

[1)] Altenquotient (20/60) = 60-jährige und ältere je 100 20- bis unter 60-jährige

Zuwanderungsannahmen (vereinfacht)

7. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Sommer 1992: 218)

Aussiedler: Zuzug ebbt bis 2000 ab, dann Wanderungssaldo = 0
Ausländer: bis 2030 positiver Wanderungssaldo, aber stark abnehmend, nach dem Jahr 2000 durchschnittlich 50.000 bis 60.000 p.a.
insgesamt: Nettozuwanderung 1990-2030 4,754 Mio.

8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (Sommer 1994: 498)

Aussiedler: Zuzug bleibt in nächsten Jahren in Höhe von rd. 220.000 p.a., Absinken erst gegen Ende des letzten Jahrzehnts des 20. Jh., ab 2011 Wanderungssaldo = 0
Ausländer: Variante 1: Nettozuwanderung 100.000 p.a.
Variante 2: Nettozuwanderung 200.000 p.a.
Variante 3: Nettozuwanderung 300.000 p.a.
Insgesamt: Nettozuwanderung 1993-2040
Variante 1: 7,908 Mio.
Variante 2: 12,289 Mio.
Variante 3: 16,679 Mio.

Berechnungen über die Auswirkung der Wanderungsbewegungen auf die Altersstruktur der Bevölkerung setzen Annahmen über die Altersstruktur der Zuwandernden voraus. An einem Beispiel sei verdeutlicht, welche Bedeutung unterschiedliche Annahmen über die Altersstruktur der Zuwandernden z.B. auf die Höhe des Altenquotienten haben können (vgl. hierzu Dinkel und Lebok 1993). Basis dafür ist die 7. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung; es wird jedoch eine Nettozuwanderung unterstellt, die nach der Jahrtausendwende etwa doppelt so hoch ist wie vom Statistischen Bundesamt in der 7. koordinierten Vorausberechnung unterstellt.

Wird nun eine Altersstruktur der Zuwandernden unterstellt, wie sie für die Nettozuwanderung des Jahres 1989 in Deutschland beobachtet wurde, so würde der Altenquotient (20/60), der sich nach den Annahmen des Statistischen Bundesamtes auf knapp 73 für das Jahr 2030 errechnet, dann unter 70 liegen. Wenn demgegenüber nur Personen zuwandern würden, die sich in der Altersgruppe 40-44 Jahre befinden, so würde der Altenquotient sogar noch stärker steigen (nämlich auf über 75). Unterstellt man dagegen, daß nur sehr junge Menschen zuwandern (im Alter von 15 bis 19 Jahren), so ergäbe sich nach den Berechnungen von Dinkel und Lebok ein Altenquotient von 65. Hierdurch soll exemplarisch verdeutlicht werden, welchen Einfluß die Altersstruktur der international mobilen Menschen für die inländische Altersstruktur haben kann. Gleichzeitig wird deutlich, daß es entscheidend darauf ankommt, in welchem Jahr eine Zuwanderung welchen Umfangs (und mit welcher Altersstruktur der Zuwandernden) eintritt. Gleiches gilt für Abwanderungsprozesse.

20.3 Wichtige Strukturmerkmale

Berechnungen über Wanderungen geben in der Regel allerdings nur Auskunft über die „Kopfzahl“. Es handelt sich jedoch nicht um eine homogene Gruppe. Im Hinblick auf mögliche Auswirkungen für verschiedene Bereiche der sozialen Sicherung in Deutschland gehören zu den wichtigen Strukturmerkmalen der wandernden Personen neben dem Alter und Geschlecht vor allem die Familienstruktur, die Fertilität, Mortalität und nicht zuletzt auch die Morbidität der Personen, weiterhin ihre Qualifikationen und Sprachkenntnisse (als Beispiel für viele weitere individuelle Merkmale, die für bestimmte Fragen wichtig sein können).

Darüber hinaus ist zu unterscheiden, welchen Aufenthaltsstatus Zugewanderte haben und wie sich dieser mit steigender Aufenthaltsdauer verändert: Handelt es sich um Angehörige eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union (bzw. eines der restlichen EWR-Länder), um Arbeitsmigranten aus Drittstaaten – wo-

bei (in der Regel) mit diesen Staaten ein Sozialversicherungsabkommen besteht – oder um Aussiedler, Asylbewerber oder andere Flüchtlinge?[7, 8]

Zuwanderungsdruck wird vor allem im Zusammenhang mit Ost-West-Wanderungen nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs" erwartet (vgl. Ronge 1993, Münz und Faßmann 1994) und aufgrund des raschen Bevölkerungswachstums in wenig entwickelten Regionen der Welt – insbesondere Afrikas – als Süd-Nord-Wanderung (vgl. Blaschke und Nuscheler 1993, Höhn 1994).

Soziale Sicherung ist in Deutschland zum erheblichen Teil mit Erwerbstätigkeit verknüpft. Deshalb ist die Integration der Zuwandernden in den Arbeitsmarkt von herausragender Bedeutung sowohl für die soziale Sicherung der Zuwandernden als auch für Auswirkungen in den verschiedenen Zweigen sozialer Sicherung. Je nachdem, wie diese Integration erfolgt, können sich unterschiedliche Auswirkungen für die soziale Sicherung dieser Personen oder auch für die Absicherung anderer Erwerbstätiger ergeben (man denke z.B. an einen Verdrängungswettbewerb). Dauer der Beschäftigung und erzieltes Entgelt sind in mehrfacher Hinsicht wichtig für Auswirkungen in verschiedenen Bereichen der sozialen Sicherung in Deutschland. Hinsichtlich der Entlohnung geht es dabei nicht nur um Auswirkungen von Zuwanderung auf Lohnsätze, sondern auch auf die Lohnsumme oder das Durchschnittsentgelt, die für die Finanzlage – Einnahmen, Ausgaben und ggf. Beitragsbedarf – von Bedeutung sind (Näheres dazu weiter unten).

Im Zusammenhang mit sozialer Sicherung sind Auswirkungen auf die unterschiedlichen Bereiche zu beachten, so zum einen auf die verschiedenen Zweige der Sozialversicherung – die gesetzliche Krankenversicherung und Pflegeversicherung, die Bundesanstalt für Arbeit, die gesetzliche Unfallversicherung und die gesetzliche Rentenversicherung (GRV) – sowie auf unterschiedliche Arten von Transfers öffentlicher Gebietskörperschaften – wie Sozialhilfe, Wohngeld, Kindergeld – und die Einnahmen öffentlicher Gebietskörperschaften.[9] In diesem Beitrag werden Auswirkungen auf die beiden quantitativ wichtigsten Zweige der deutschen Sozialversicherung erörtert.

---

7 Werkvertrags-Arbeitnehmer wie auch Personen, die von ihrem Arbeitgeber zeitlich begrenzt in ein anderes Land der Europäischen Union „entsandt" werden, sind nicht in die Sozialversicherung integriert. Auf diese Gruppen wie auch auf illegal beschäftigte Ausländer wird hier nicht eingegangen.

8 Nachfolgend werden verschiedentlich Strukturmerkmale und Entwicklungen mit Daten zur ausländischen Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland illustriert. Dies sind oftmals nur unzulängliche Hilfsgrößen, die verschiedene Statusgruppen in unterschiedlichen Migrationsphasen umfassen. Dennoch handelt es sich bei Daten über die ausländische Wohnbevölkerung um die genauesten Informationen, die allerdings vorsichtig zu interpretieren sind.

9 Zum allgemeinen Überblick s. Ulrich (1992), s. auch Wagner (1994) sowie Rürup und Sesselmeier (1994), speziell für eine differenzierte Analyse der Kindergeldzahlungen an Ausländer im Vergleich zu Deutschen Vogel (1992).

Betrachtet man das Gesundheitswesen, so wird deutlich, daß es nicht allein um Auswirkungen auf die Finanzlage geht, sondern auch um weitere Dimensionen der Fragestellung, z.B. die Versorgungsmöglichkeiten in bestimmten Bereichen; man denke an ausländisches Pflegepersonal in deutschen Krankenhäusern, also um Veränderungen personeller Ressourcen.

Zumeist wird nur auf den Wanderungssaldo, also die Netto-Zuwanderung abgestellt und dabei außer acht gelassen, daß sich die Struktur der *zuwandernden* Personen unterscheiden kann von der Struktur derjenigen, die wieder *abwandern.*[10] Wichtig ist also auch, wer abwandert und wann.[11] Darüber hinaus stellt sich im Zusammenhang mit dem System sozialer Sicherung vor allem die Frage, ob diese Personen Ansprüche auf Sozialleistungen besitzen, die eventuell zu exportieren sind. Auch hierbei bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Bereichen.

Die Bedeutung der Frage, wer wieder abwandert und welche Konsequenzen dies im Bereich sozialer Sicherung hat, sei an zwei Beispielen illustriert:

– Da Pro-Kopf-Ausgaben im Gesundheitswesen altersabhängig sind, zum anderen diese Leistungen in Form von Sachleistungen nicht exportiert werden, würde beispielsweise eine Abwanderung älterer Arbeitnehmer ceteris paribus eine finanzielle Entlastung für die gesetzliche Krankenversicherung zur Folge haben. Rentner können dagegen weiter versichert bleiben, wobei allerdings für Sachleistungen der Leistungskatalog des Aufenthaltslandes gilt und eine Abrechnung mit der Krankenversicherung über Pauschbeträge erfolgt.[12]
– Im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung werden „unverfallbare“ Ansprüche auf Altersrente bereits nach fünf Versicherungsjahren erworben. Wer vorher Deutschland wieder verläßt, verliert seinen Rentenversicherungsanspruch; ihm wird nur der Arbeitnehmeranteil an den Beitragszahlungen rückerstattet. Je länger nun diese „Unverfallbarkeitsfrist“ ist, um so größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß keine exportierbaren Rentenansprüche entstehen. (So beträgt diese Frist beispielsweise in der „Social Security“ der USA zehn Jahre.)[13] Nachdem Ansprüche jedoch unverfallbar geworden sind und diese

[10] 1992 wanderten rd. 1,2 Mio. Ausländer in das Bundesgebiet ein, während rd. 0,6 Mio. Ausländer abwanderten, was zu einem Wanderungssaldo von rd. 0,6 Mio Personen führte; s. BiB-Mitteilungen 2/94, S. 45.

[11] So nennt Buttler (1995: 16) sogar als eine Möglichkeit, um sich einer aufgrund demographischer Veränderungen steigenden Abgabenlast zu entziehen, die Auswanderung. „Da dies erfahrungsgemäß die Aktivsten und oft auch die Leistungsfähigsten sind, wäre das ein doppelter Verlust für unsere Volkswirtschaft.“

[12] S. ausführlich hierzu Seiler (1994), insbes. S. 104 ff. und S. 190 ff.

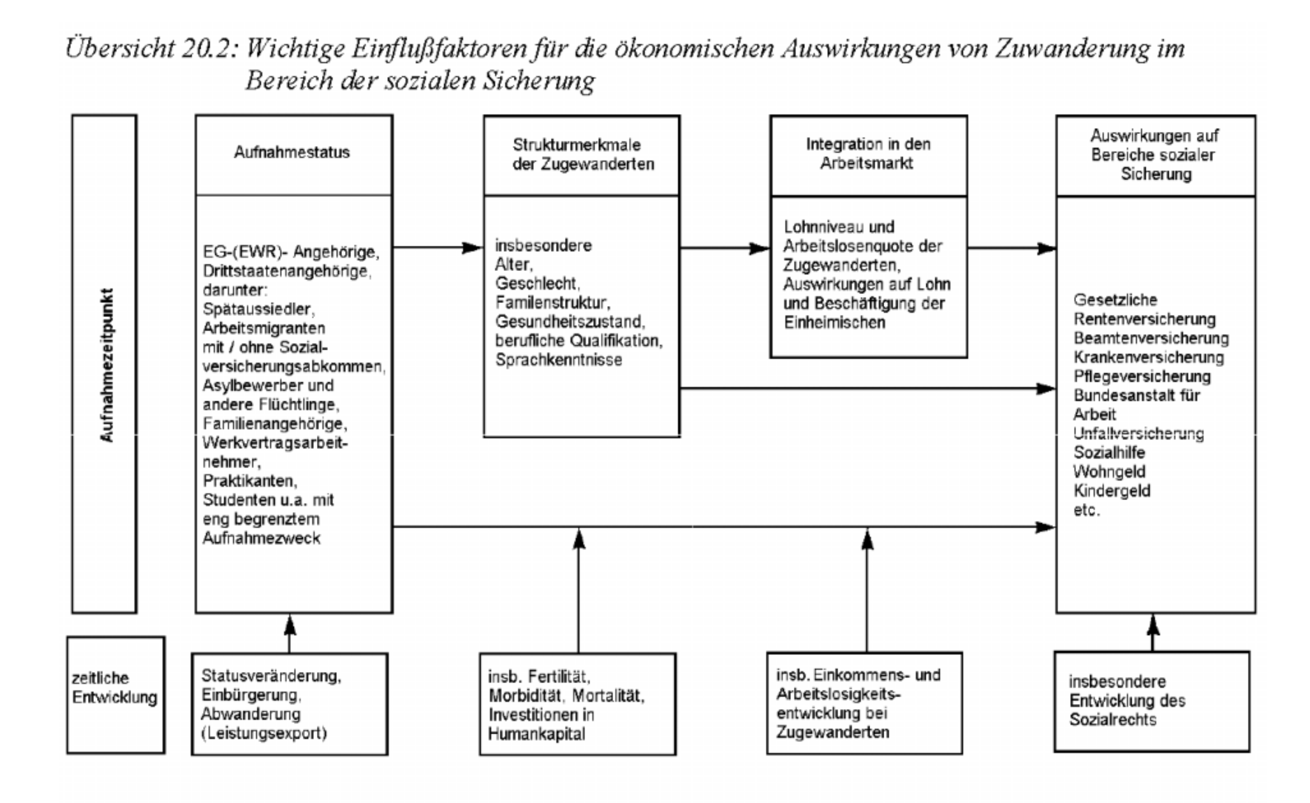
[13] Insofern ist die Frage der Abwanderung auch für die Sozialversicherung der USA quantitativ von größerer Bedeutung als in Deutschland. S. hierzu Duleep (1994). Für die USA wurde beispielswei-

(als Geldleistungen) exportiert werden können, ist es für die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung unerheblich, ob jemand im Inland bleibt oder wieder abwandert.[14] Anhand dieser stichwortartigen Aufzählung, die in Übersicht 20.2 zusammengefaßt ist, wird die Komplexität der Fragestellung deutlich. Hinzu kommt, daß insbesondere auch Veränderungen im Zeitablauf interessieren. So können beispielsweise je nach der Ausgestaltung von Zuwanderungsregelungen Strukturmerkmale der Zuwanderungspopulation unterschiedlich sein und sich z.B. bei Änderung der „Zuwanderungspolitik" verändern. Wenn man – wie dies häufig erfolgt – von der Annahme ausgeht, daß bei länger andauerndem Aufenthalt im Inland Anpassungen an für Inländer beobachtbare Variable eintreten können, wie z.B. Geburtenentwicklung, Morbidität oder Einkommen, wird gleichfalls die Bedeutung der zeitlichen Dimension unterstrichen.

se festgestellt, daß die Abwanderungsrate für Zuwanderer aus ökonomisch entwickelten Ländern, wie beispielsweise aus Westeuropa, höher ist als für Personen, die aus Entwicklungsländern in die USA eingewandert sind. Letztere spielen heute im Vergleich zu früher die dominierende Rolle, so daß sich auch möglicherweise die Rate der Abwanderung verändert im Vergleich zu früheren Beobachtungen. In einer mit dem Sozio-oekonomischen Panel für Westdeutschland durchgeführten Analyse kommt Schmidt (1993) zum Ergebnis, daß die ökonomische Situation im Heimatland, Familienstruktur und die jeweilige Phase im Lebenszyklus wichtige Faktoren für eine Abwanderungsentscheidung sind, während die Dauer des Aufenthaltes im Gastland hierfür von geringer Bedeutung ist. Offensichtlich ist aber vor allem auch die Situation im Gastland von großem Einfluß.

[14] Für eine Analyse der „Abwanderung" von Rentnern in ein anderes Land der Europäischen Union im Hinblick auf die Sozialversicherung des Abwanderungs- wie des Zuwanderungslandes s. Seiler (1994).

Übersicht 20.2: Wichtige Einflußfaktoren für die ökonomischen Auswirkungen von Zuwanderung im Bereich der sozialen Sicherung



Quelle: Eigene Darstellung

20.4 Eine Vorbemerkung zum Zusammenhang zwischen Alterung der Bevölkerung und sozialer Sicherung

Bevor auf spezifische Auswirkungen internationaler Wanderungen für verschiedene Bereiche der sozialen Sicherung eingegangen wird, sei kurz auf markante Unterschiede von Auswirkungen eines Alterungsprozesses der Bevölkerung auf die Finanzlage verschiedener deutscher sozialer Sicherungssysteme hingewiesen. Von Zuwanderung wird ja u.a. die Verminderung dieses Alterungsprozesses erhofft. Exemplarisch sei die gesetzliche Rentenversicherung mit der gesetzlichen Pflege- und der gesetzlichen Krankenversicherung verglichen.

Der demographische Alterungsprozeß wirkt sich auf die Finanzlage von Kranken- und Pflegeversicherung weitaus schwächer aus als für die gesetzliche Rentenversicherung. Der Grund dafür ist, daß die älteren Menschen, deren Zahl absolut und relativ zunimmt, zur Finanzierung von Pflege- und Krankenversicherung weiterhin beitragen, während in der Rentenversicherung die (aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen) Älteren nicht mehr zur Beitragsfinanzierung dieses Sicherungssystems herangezogen werden. Geht man vereinfachend davon aus, daß die Relation der Zahl von Leistungsempfängern zu Finanzierenden eine wichtige Determinante der Finanzlage ist, dann gehören in der Alterssicherung zu den Finanzierenden nur noch diejenigen, die in der Erwerbsphase stehen, während in der Kranken- und Pflegeversicherung zusätzlich hierzu noch die wachsende Gruppe der älteren Menschen gehört. Daraus erwachsen deutlich unterschiedliche Konsequenzen.

Basierend auf Annahmen des Statistischen Bundesamtes (hier 7. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung) kann der demographisch bedingte Anstieg des Beitragssatzes in der gesetzlichen Pflegeversicherung als vergleichsweise moderat angesehen werden: Ausgehend von einem Beitragssatz von 1,7 % ergäbe sich ein Anstieg um 0,8 Beitragspunkte bis zum Jahr 2030, also auf 2,5 % (Schmähl 1993g).[15] Für die gesetzliche Krankenversicherung kann der rein demographisch bedingte Anstieg des Beitragssatzes auf etwa 3 Beitragspunkte bis zum Jahr 2030 beziffert werden, also ein Anstieg um gut 20 % von etwa 12 % auf rund 15 % (Schmähl 1983d, Dudey 1993).[16]

---

[15] In der Literatur findet sich immer wieder die Vorstellung, die Pflegeversicherung würde wie die gesetzliche Rentenversicherung allein von den Erwerbstätigen (direkt) finanziert; s. z.B. Erbsland (1994: 16).

[16] Anders dagegen Knappe (1995), der u.a. bei Annahme einer erheblich steigenden Relation der Pro-Kopf-Ausgaben für Rentner im Vergleich zu den Pro-Kopf-Ausgaben für andere Mitglieder zu Beitragssätzen von 25 bis 27 % kommt. Auf die Frage, ob die dabei berücksichtigten Veränderungen als „demographisch bedingt“ angesehen werden können, kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Würde man dagegen in der gesetzlichen Rentenversicherung das (Brutto-) Rentenniveau konstant halten und unterstellen, das Zahlenverhältnis von Rentnern zu Beitragszahlern würde sich mit der gleichen Rate verändern wie der Altenquotient, so würde der so bestimmte demographische Effekt für die Finanzlage der Rentenversicherung etwa zu einer Verdoppelung des Beitragssatzes, also zu einem Anstieg um 100 % führen, was etwa 18 Beitragspunkten entspricht. Im Jahr 2030 würde dann der Beitragssatz bei etwa 36 bis 37 % liegen. Allerdings wird durch bislang schon ergriffene strukturelle Maßnahmen (z.B. Übergang zur nettolohnbezogenen Rentenanpassung) dieser Effekt halbiert (vgl. ausführlich dazu Schmähl 1994b).

Auf die Ausgabenentwicklung und damit auf den Finanzbedarf in der Renten-, Pflege- und Krankenversicherung wirken vielfältige Faktoren ein, von denen demographische Effekte nur ein Teil sind. Diese sind in der Kranken- und Pflegeversicherung – verglichen mit anderen – vermutlich von nachrangiger Bedeutung, anders als in der Rentenversicherung.

Im folgenden sei auf einige Effekte, die sich aus internationalen Wanderungsbewegungen für zwei Zweige der Sozialversicherung ergeben können, hinsichtlich ihrer Wirkungsrichtung hingewiesen. Der für alle Zweige wichtige Zusammenhang zwischen Zuwanderung und Arbeitsmarkt wird dabei exemplarisch (nur) in Verbindung mit der gesetzlichen Rentenversicherung angesprochen.

20.5 Auswirkungen von Wanderungen auf die gesetzliche Krankenversicherung

Auch wenn bei einer Betrachtung, die sich allein auf die gesetzliche Krankenversicherung bezieht, nur ein Teilbereich des deutschen Gesundheitswesens erfaßt wird, zeigt sich doch bereits hierbei, wie komplex die Zusammenhänge sind. Auch besteht in Deutschland immer noch ein empfindlicher Informationsmangel, um empirisch fundiert die Frage nach den Auswirkungen z.B. auf die Finanzlage der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) beantworten zu können. Wenn man – bezogen auf ein Kalenderjahr – Einnahmen und Ausgaben für Zuwanderer in der gesetzlichen Krankenversicherung einander gegenüberstellt, so sind zumindest die folgenden Komponenten – die selbst von vielen Faktoren beeinflußt werden – zu berücksichtigen:

Einnahmen: Sie ergeben sich aus der Zahl der in der GKV versicherten Beschäftigten und ihrem durchschnittlichen beitragspflichtigen Arbeitsentgelt, der Zahl der beitragspflichtigen Rentner und ihrem durchschnittlichen beitragspflichtigen (Renten-)Einkommen. Hinzu treten Zahlungen anderer Institutionen an die GKV, wie von der Bundesanstalt für Arbeit oder anderen Sozialleistungsträgern,

die sich aufspalten lassen in die Zahl der potentiellen Leistungsempfänger und die im Durchschnitt für sie transferierten Zahlungen.

Die *Ausgaben* beziehen sich gleichfalls auf die oben bereits genannten Gruppen, aber auch auf eine weitere Personengruppe (Familienangehörige, die keinen Beitrag entrichten). Die Ausgaben ergeben sich dann aus der Zahl der beitragsabführenden Arbeitnehmer und deren Durchschnittsausgaben, der Zahl der beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen und deren Durchschnittsausgaben, der Zahl der Rentner und deren Durchschnittsausgaben sowie schließlich der Zahl anderer Leistungsempfänger, wie z.B. Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit und deren Durchschnittsausgaben.

Ein positiver Effekt für die Finanzlage der GKV tritt also nur ein, wenn die zuwanderungsbedingten Einnahmen (E)[17] größer sind als die zuwanderungsbedingten Ausgaben (A).[18] Da jedoch die von anderen Institutionen an die GKV für die Zuwanderer gezahlten Beiträge auch als zuwanderungsbedingte Ausgaben öffentlicher Haushalte (TR) angesehen werden können, würde – vereinfacht ausgedrückt – ein positiver zuwanderungsbedingter Effekt im Gesundheitsbereich vorliegen, wenn $(E - TR) > A$ eintritt.[19]

Bei einem Vergleich von Zuwanderern und Einheimischen interessieren also jeweils die Relationen hinsichtlich der jeweiligen beitragsrelevanten Einkommenshöhe von Arbeitnehmern und Rentnern sowie das Verhältnis der drei Gruppen zueinander – also der beitragszahlenden Erwerbstätigen, der Rentner und der sonstigen Transfer-Empfänger, für die Beiträge entrichtet werden.

Auch für die Ausgaben ist beim Inländer-Zuwanderer(Ausländer)-Vergleich die zahlenmäßige Besetzung der verschiedenen Empfängergruppen wichtig sowie jeweils für die Gruppen die Relationen der durchschnittlichen Ausgaben pro Gruppe. Es wäre verfehlt, von einer günstigen oder ungünstigen Relation hinsichtlich einer oder einzelner Variablen auf den Gesamteffekt zu schließen.

Durch die Aufgliederung der oben genannten Gruppen wird deutlich, daß u.a. die Altersstruktur, die Familienstruktur und die Eingliederung in das Erwerbsleben wichtige Faktoren sind. Im Hinblick auf die Ausgaben spielt die Alters- und Geschlechtsstruktur eine besondere Rolle.[20] So liegen statistische Informationen darüber vor, wie hoch im Durchschnitt für einzelne Altersjahrgänge oder Altersgruppen die Ausgaben im Gesundheitswesen sind: Hier kann

---

[17] Ohne (indirekte) Effekte durch Veränderungen, z.B. der Beitragseinnahmen von Inländern, die sich aufgrund der Zuwanderungsbewegungen ergeben.

[18] Solch einen positiven Effekt errechnen Barabas et al. (1992).

[19] Während bei isolierter Betrachtung für die GKV TR eine Einnahmenkomponente ist. Allerdings ist zu beachten, daß Zugewanderte durch ihre Beiträge an andere öffentliche Haushalte mit zur Finanzierung von TR beitragen.

[20] Ausführlich zum Einfluß von demographischen Variablen auf die GKV Schmähl (1989a) mit weiteren Nachweisen sowie Krämer (1992).

von einem mit dem Alter ansteigenden (für die beiden Geschlechter allerdings etwas unterschiedlich verlaufenden) Alters-Ausgaben-Profil ausgegangen werden. Etwa bis zum 40. bis 50. Lebensjahr zeigt sich eine unterdurchschnittliche Höhe der Pro-Kopf-Ausgaben, während für höhere Altersgruppen die Pro-Kopf-Ausgaben überdurchschnittlich hoch sind.[21]

Allerdings basieren diese statistischen Informationen, die in Deutschland verfügbar sind, auf Daten nur jeweils für ein einzelnes Jahr, sind also reine Querschnittsinformationen. Bislang fehlen daher Angaben über die kohortenspezifische Veränderung solcher Alters-Ausgaben-Profile. Ein wichtiger Einflußfaktor dafür ist die Entwicklung der altersspezifischen Morbidität. Hierüber bestehen recht unterschiedliche Hypothesen. Eine optimistische Variante lautet, daß es mit steigender Lebenserwartung nicht zu einer deutlich längeren Phase mit erheblichen gesundheitlichen Einschränkungen kommt. Aber auch andere Hypothesen für die Morbiditätsentwicklung werden vertreten.[22] Neben der Morbidität sind Inanspruchnahmeverhalten der Nachfrager nach Gesundheitsleistungen und Verordnungsverhalten usw. der Anbieter für die Ausgabenprofile wichtig, abgesehen von medizinisch-technischen sowie preislichen Veränderungen.

Um nun Auswirkungen von Zuwanderung auf die Ausgabenentwicklung z.B. in der GKV abschätzen zu können, braucht man Angaben darüber, ob sich die alters- und geschlechtsspezifischen Ausgabenprofile von Zuwandernden von denen der schon im Inland wohnenden Bevölkerung unterscheiden. Das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (Barabas et al. 1992) unterstellte identische alters- und geschlechtsspezifische Morbiditätsrisiken und identisches Inanspruchnahmeverhalten und kam folglich zu identischen Ausgabenprofilen. Unter der Annahme, daß die Zuwandernden im Durchschnitt jünger als die „heimische“ Bevölkerung sind, ergeben sich folglich für die Zuwandernden unterdurchschnittliche Gesundheitsausgaben. Allerdings fehlen bislang statistische Angaben darüber, ob es tatsächlich berechtigt ist, von identischen Alters-Ausgaben-Profilen auszugehen.[23] Auch die neue Krankenversicherungskarte ermöglicht keine Erfassung z.B. der Nationalität.

---

[21] S. zu Alters-Ausgaben-Profilen als Grundlage für den Risikostrukturausgleich in der GKV Jacobs et al. (1993). Bei diesen Profilen sind allerdings die Ausgaben für Rentner nicht enthalten, so daß die dort ausgewiesenen Profile unter Berücksichtigung aller Ausgabenarten tendenziell im „oberen“ Bereich zu flach verlaufen.

[22] Zum Überblick s. Dinkel (1992), insbesondere auch zu Informationslücken hinsichtlich kohortenbezogener Entwicklungen.

[23] Leiniö (1992: 106) nennt vier mögliche Gründe für Unterschiede im Gesundheitszustand von Zugewanderten und Einheimischen: (1) Der Gesundheitszustand im Herkunftsland ist generell im Vergleich zum Zuwanderungsland schlechter (oder besser); (2) Selektionsprozesse führen dazu, daß aus dem Herkunftsland besonders junge und (überdurchschnittlich) gesunde Personen abwandern; (3) Zuwanderung selbst ist mit Anstrengungen und Belastungen verbunden und führt zu ge-

Und selbst wenn zum Zeitpunkt der Zuwanderung Ausgabenprofile unterschiedlich sein würden, verändern sie sich dann in Abhängigkeit von der Dauer des Aufenthaltes im Inland, nähern sich die Ausgabenprofile von Zuwanderern denen der Einheimischen an? Weiterhin stellt sich die Frage nach der Aufenthaltsdauer von Zugewanderten im Inland: Wie viele von ihnen werden – und wann – in die „ausgabenintensiven" Altersgruppen hineinwachsen? Dies hängt von der alters- und geschlechtsspezifischen Mortalität, aber auch vom Ausmaß und Zeitpunkt von Abwanderungen ab. Wie bereits erwähnt, sind die Sachleistungen der GKV nicht exportpflichtig.

Was nun die am Erwerbsleben Beteiligten und die Zahl der beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen betrifft, so hängt das Verhältnis einerseits von der Migrationsphase und der Fertilität der Zugewanderten ab, andererseits aber u.a. auch von der Regulierung des Arbeitsmarktzugangs z.B. für nachziehende Familienangehörige. Die Erwerbsbeteiligung ausländischer Frauen in Deutschland ist im Zeitablauf gesunken und liegt bei den verheirateten Frauen Ende der 1980er Jahre etwa auf dem Niveau der Erwerbsbeteiligung deutscher verheirateter Frauen (s. Übersicht 20.3). Daraus folgt also tendenziell kein die Finanzlage der Krankenversicherung entlastender Effekt durch Zugewanderte im Vergleich zu Deutschen (im Sinne einer relativ geringeren Zahl beitragsfrei mitversicherter Ehegatten). Velling (1994) zeigt auf der Basis von Daten des Mikrozensus, daß erhebliche Unterschiede in der Erwerbsbeteiligung zwischen jüngeren Zuwandererkohorten und Ausländern insgesamt bestehen: Jüngere Kohorten weisen – auch angesichts weitaus größerer Heterogenität – niedrigere Erwerbsquoten auf. Auch ist die Zahl beitragsfrei mitversicherter Kinder bei Zuwanderern höher, was sich vergleichsweise ungünstig für die Krankenversicherung auswirkt.

Übersicht 20.3: Erwerbsquoten von Deutschen und Ausländern im Alter zwischen 15 und 65 Jahren (in %)

Jahr	Deutsche			Ausländer		
	Männer	Frauen		Männer	Frauen	
		ledig	verheiratet		ledig	verheiratet
1972	87,8	71,1	40,4	95,6	83,3	64,4
1980	83,8	60,7	45,4	90,6	61,3	54,9
1989	82,1	68,1	50,1	83,7	53,4	48,2

Quelle: Franz (1993: 6).

sundheitlichen Beeinträchtigungen; (4) Zugewanderte leben und arbeiten unter gesundheitlich belastenden Umständen.

Ein vielfach festgestellter höherer Krankenstand von Ausländern im Vergleich zu Deutschen, auf der anderen Seite eine (mit Blick auf die Ausgaben) „günstigere“ Altersstruktur, aber eine höhere Zahl mitversicherter Kinder (ggf. zusammen mit Verhaltensunterschieden), dies alles ist bei Schätzungen über die „Ausgabenintensität“ von Zuwandernden im Vergleich zu Inländern zu berücksichtigen.[24] Hinzu kommen Unterschiede in der Entlohnung der Pflichtversicherten und damit hinsichtlich ihrer individuellen Beitragszahlungen.[25] Dies alles ist aber nicht nur zeitpunktbezogen, sondern auch im Hinblick darauf zu analysieren, ob sich Veränderungen für die Zukunft abzeichnen. Einerseits kann sich die strukturelle Zusammensetzung von Zuwanderungskohorten im Aufnahmejahr ändern, andererseits beeinflussen kohortenspezifische Veränderungen im Lebensablauf die Wirkungen. An differenzierten empirischen Untersuchungen zu dieser komplexen Thematik mangelt es jedoch bislang.

20.6 Wanderungen und gesetzliche Rentenversicherung

Dieser Bereich steht im Brennpunkt der Aufmerksamkeit. Betrachtet man die Situation in der Europäischen Union, so muß allerdings auch auf den Zusammenhang von Mobilität und *Betriebsrentensystemen* hingewiesen werden. Da sich Wanderungsbewegungen von Arbeitskräften in der EU vor allem und zunehmend auf Höherqualifizierte konzentrieren,[26] für die auch die Betriebsrentensysteme (als zweite Schicht ihrer Alterssicherung) eine besonders wichtige Rolle spielen, hat dies auf europäischer Ebene durch Aktivitäten der Kommission, aber auch des Europäischen Gerichtshofes zu Einwirkungen in die Gestaltung von Betriebsrentensystemen geführt, die das Ziel haben, damit verbundene Mobilitätshemmnisse abzubauen. Hierauf ist an anderer Stelle eingegangen worden (Schmähl 1993g).

Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf einige Aspekte im Zusammenhang mit der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV). Um ihre langfristige Finanzierbarkeit zu ermöglichen, wird ja gerade für diesen Bereich vielfach ein erheblicher „Zuwanderungsbedarf“ artikuliert. Nur zwei Beispiele dafür.

---

[24] Franz (1993: 26) weist darauf hin, daß unbekannt sei, „[…] inwieweit Aussiedler eine nicht oder nur unzureichend angebotene medizinische Versorgung in den Emigrationsländern hier in Deutschland nachzuholen versuchen“. Die gleiche Frage kann auch für andere Gruppen von Zuwanderern gestellt werden.

[25] Auch tendenziell früheres Ausscheiden aus dem Berufsleben von Zugewanderten im Vergleich zu Einheimischen kann für die Finanzierung der Krankenversicherung – wegen des im Rentnerstatus im Vergleich zur Erwerbstätigkeit geringeren zur Beitragszahlung herangezogenen Einkommens – bedeutsam sein. Für den Versuch einer Sekundäranalyse von Daten Anfang der 1980er Jahre s. Land (1984). Die damals aufgezeigten Grenzen für eine empirische Analyse bestehen bis heute.

[26] S. ausführlich zu Arbeitskräftewanderungen in Europa Werner (1994).

Heiner Geißler (CDU): „Wenn wir auf deutsche Beitragszahler angewiesen wären, dann könnten wir ab dem Jahr 2015 unsere Renten nicht mehr bezahlen" (Rheinische Post, 5. August 1993). Gerhard Schröder (SPD): „Wir brauchen Zuwanderer. Oder wir können ausrechnen, wann mit dem Generationenvertrag die Grundlage unseres sozialen Sicherungssystems zusammenbricht" (Der Spiegel 11/1992).[27] Dies wird zumeist mit der Forderung nach einer gezielten Einwanderungspolitik verknüpft.

Der Ausländeranteil an den Pflichtversicherten in der GRV betrug 1991 9,4 %, der Anteil bei den Rentnern lag zwar darunter, wird sich aber im Zeitablauf erhöhen. Erwähnenswert ist, daß 1991 von den in der GRV pflichtversicherten Ausländern nur 32 % aus anderen EG-Staaten stammten, 56 % aus den übrigen europäischen Ländern[28], davon allein 29 % aus der Türkei (ihr Anteil war demnach nahezu so hoch wie der Anteil der EG-Versicherten). Nur 12 % der Pflichtversicherten stammten aus dem außereuropäischen Ausland.

Bei Zuwanderung aus Ländern der *Europäischen Union* ist zu unterscheiden zwischen Arbeitnehmern und deren Familienangehörigen sowie Rentnern und anderen Nichterwerbstätigen (z.B. Studenten). Die beiden letztgenannten Gruppen müssen einen ausreichenden Krankenversicherungsschutz nachweisen, und es muß sichergestellt werden, daß sie über Einkünfte verfügen, die sie nicht im Inland zu Sozialhilfeempfängern werden lassen. Arbeitnehmer erwerben ihre Sozialversicherungsansprüche wie jeder Inländer. Tritt der „Leistungsfall" ein (Erreichen einer Altersgrenze, Invalidität), so werden aufgrund der bestehenden Koordinierungsregeln[29] die Renten anteilig nach den in dem jeweiligen Land

---

27 Es gibt Berechnungen, die zeigen, in welchem Ausmaß Zuwanderung erfolgen müßte, um z.B. den Altenquotienten und/oder den Beitragssatz in der GRV nicht über ein bestimmtes Maß hinaus steigen zu lassen. So errechnet Felderer (1994: 205 f.) Nettozuwanderungen von im Maximum (2041) bis zu jährlich 4,15 Mio. Personen, um den altersstrukturbedingten Effekt auf die Beiträge zur GRV zu kompensieren. Weitere Beispiele für Auswirkungen auf die Höhe des Altenquotienten bei unterschiedlichen Zuwanderungsannahmen finden sich in VDR (1993), Anhang 6 (Zuwanderung – Ein Mittel zur Kompensation der demographischen Belastung?). Wollte man den Altenquotienten des Jahres 1993 im Zeitablauf stabil halten, so wäre bereits bis zum Jahre 2000 eine Zuwanderung von 15,5 Mio. erforderlich mit Zuwanderung von bis zu 3,3 Mio. Personen jährlich. S. zu Berechnungen mit moderaten Zuwanderungsannahmen im Rahmen eines Rentenversicherungsmodells des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger auch Barth et al. (1994).

28 Nach der Erweiterung der EU zum 1.1.1995 verschieben sich diese Relationen.

29 Zum Koordinationsinstrumentarium innerhalb der Europäischen Union (das aber auch für die Länder des Europäischen Wirtschaftsraumes, EWR, gilt), insbesondere die Verordnung 1408/71 EWG-Vertrag, s. zusammenfassend Schulte (2008: 1351-1388). Neben den Koordinierungsregeln innerhalb der EU und des EWR bestehen zwischen Deutschland und einer Vielzahl von Staaten bi- oder multilaterale Abkommen mit entsprechenden Regelungen. Durch den Beitritt von Polen, Ungarn, Slowenien, Tschechien und der Slowakei im Jahre 2004 zur EU sind an die Stelle der bilateralen Abkommen die entsprechenden EU-Regelungen getreten. S. allgemein hierzu Holzmann et al. (2005).

erworbenen Ansprüchen errechnet.[30] Allerdings sind derzeit immer noch keine ausreichenden statistischen Informationen darüber vorhanden, wie sich Alterseinkünfte von im Inland bleibenden ehemaligen Arbeitnehmern aus den verschiedenen nationalen Quellen zusammensetzen, oder auch, welche Ansprüche hier beschäftigte ausländische Arbeitnehmer haben. Es fehlen Informationen über die Gesamtbiographie von „Wanderarbeitnehmern", also wie sich Zeiten und Ansprüche aus verschiedenen Ländern zusammensetzen, und zwar aus den verschiedenen staatlichen Systemen,[31] aber auch aus Betriebsrentenansprüchen.

Ob ggf. ausländische Arbeitnehmer, die im Inland bleiben, im Alter über unzureichende Einkünfte verfügen – was oft befürchtet wird (so z.B. Franz 1993: 25) –, kann derzeit kaum beantwortet werden. Keinesfalls kann von den an Ausländer gezahlten Renten der gesetzlichen Rentenversicherung auf deren gesamte Renteneinkünfte bzw. ihr Einkommen geschlossen werden.

Genauso wenig kann man sich mit der Folgerung begnügen, heute würden von Ausländern an die GRV mehr Beiträge gezahlt als Leistungen von Ausländern empfangen werden.[32] Mit der Beitragszahlung ist ein Anspruchserwerb verbunden, dem *spätere* Rentenzahlungen gegenüberstehen, die entweder im Inland gezahlt oder ins Ausland exportiert werden.

Eine besondere Bedeutung besitzt die Gruppe der Aussiedler, denn diese Personen werden rentenrechtlich so behandelt, als ob sie zeitlebens im Inland gelebt hätten und hier erwerbstätig gewesen wären. Das heißt, je nach individueller Biographie der Aussiedler bringen sie bereits Rentenansprüche mit, die hier von den jeweils im Inland Erwerbstätigen durch ihre Beitragszahlungen mit zu finanzieren sind, ohne daß diese zugewanderten Personen früher zur Finanzierung der Rentenversicherung beigetragen hätten. Allerdings ist diese günstige Behandlung mit dem Kriegsfolgenbereinigungsgesetz von 1993 im wesentlichen auf deutsch-stämmige Personen aus der ehemaligen Sowjetunion, die vor dem 1.1.1993 geboren sind, begrenzt worden (vgl. Info-Dienst 1993).

Ähnlich wie in der GRV besteht auch in der *gesetzlichen Pflegeversicherung* in der Regel eine weite zeitliche Spanne zwischen Beitragszahlung, Anspruchserwerb und Realisierung des Anspruchs (Inanspruchnahme von Leistungen). Anders als in der GRV stellt sich hier aber die noch nicht abschließend

---

30 Für die jeweilige Erfüllung der Mindestversicherungszeit (Wartezeit) werden dabei alle in den EU-Staaten (und auch den verbliebenen Staaten des EWR) zurückgelegten Zeiten zusammengerechnet. Darüber hinaus kann auch die Rentenhöhe in Deutschland insofern positiv beeinflußt werden, als im Rahmen der sogenannten „Gesamtleistungsbewertung" in anderen Ländern zurückgelegte Beitragszeiten bei der Bewertung „beitragsloser Zeiten" berücksichtigt werden.

31 Wie Zuwanderer in verschiedenen staatlichen Alterssicherungssystemen der EU-Länder „behandelt" werden, erörtert Döring (1994).

32 1989 wurden rund 15 Mrd. DM an Beiträgen von Ausländern an die GRV gezahlt und von der GRV an Ausländer rund 5 Mrd. DM an Renten geleistet (Ruland 1994: 91).

geklärte Frage der *Exportierbarkeit* der Leistungen. Während die Geldleistungen in der GRV exportiert werden, gilt dies für Sachleistungen (wie z.B. auch in der gesetzlichen Krankenversicherung) nicht. Nun wird in der Pflegeversicherung aber eine Mischung aus Geld- und Sachleistungen angeboten, mit einigen Wahlmöglichkeiten für die Versicherten. Der Gesetzgeber hat zwar versucht, der Exportpflicht der Geldleistungen einen Riegel vorzuschieben, indem diese Leistungen als „Sachleistungssurrogat" deklariert werden, da mit den Transferzahlungen ja Pflege-Sachleistungen gekauft werden sollen. Ob diese Regelung allerdings längerfristig – auch vor dem Europäischen Gerichtshof – Bestand haben wird, also die Exportpflicht ausgeschlossen werden kann, muß wohl als offene Frage angesehen werden.[33]

Zurück zur GRV: Wenn über Auswirkungen von Zuwanderung auf die GRV gesprochen wird, dann konzentriert sich dies in der Regel auf einen der beiden zentralen Faktoren für die Bestimmung des zum Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben erforderlichen Beitragssatzes, nämlich die Relation zwischen Rentenempfangenden und Beitragszahlenden (*Rentnerquotient*). Häufig wird dabei die Entwicklung des Altenquotienten als Anhaltspunkt für die Entwicklung des Rentnerquotienten genommen. Unterstellt man eine kontinuierliche Netto-Zuwanderung von z.B. 250.000 Personen[34] mit einer Altersstruktur, wie sie für die Netto-Zuwanderung im Jahre 1989 beobachtet wurde, so kann man aufgrund einer einfachen Überschlagsrechnung – bei der die Entwicklung des Altenquotienten zum Maßstab der Entwicklung des Rentnerquotienten genommen wird und keine Einflüsse auf das Rentenniveau (den zweiten wichtigen Faktor zur Bestimmung des Beitragssatzes) unterstellt werden – folgendes Ergebnis erzielen: Verglichen mit Vorausberechnungen auf der Basis geringerer Zuwanderungsannahmen (vgl. Sozialbeirat 1994) würde der sonst im Jahr 2030 erforderliche Beitragssatz von 27 % unter 24 % liegen (Schmähl 1994b: 343). Das heißt, im Jahr 2030 würde der Beitragsbedarf in der Rentenversicherung um etwa 3 Beitragspunkte vermindert. Hierbei handelt es sich um das Ergebnis einer einfachen Dreisatzrechnung, das jedoch mit Ergebnissen differenzierterer Modellberechnungen weitgehend übereinstimmt.[35] Dabei ist allerdings unterstellt, daß die Zuwandernden auch in das Erwerbsleben integriert werden können. Damit wird zugleich die Frage nach gesamtwirtschaftlichen Zusammenhängen angeschnitten. Sie sind nicht nur für die Höhe und Entwicklung des Rentnerquotienten[36]

---

[33] Diese Frage ist inzwischen im Sinne der Exportpflicht geklärt (EuGH v. 5.3.1998, Rechtssache C – 160/96 (Molenaar), in: Slg. 1998, S. I-00843).

[34] Ein Volumen, das in verschiedenen Modellberechnungen aus jüngerer Zeit unterstellt wurde, so Buttler (1993: 62 ff.), Barth et al. (1994).

[35] S. hierzu Börsch-Supan (1993).

[36] Man denke u.a. an den Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben, der auch die Relation von Rentnern zu Beitragszahlern beeinflußt.

von Bedeutung, sondern auch für den zweiten wichtigen, den erforderlichen Beitragssatz bestimmenden Faktor, das Rentenniveau.

Die Auswirkungen von Zuwanderung auf gesamtwirtschaftlich wichtige Variablen, wie wirtschaftliches Wachstum, Einkommensentwicklung (Brutto- und Nettoeinkommen), Arbeitslosigkeit und Inflation, hängen insbesondere auch von der gesamtwirtschaftlichen Situation ab, in der die Zuwanderung auftritt, „[...] d.h. welcher Typ einer Ungleichgewichtssituation (Angebots- versus Nachfrageüberschuss) auf den Güter- und Faktormärkten vorliegt“ (Franz 1993: 18, mit weiteren Erläuterungen). Wichtig ist, welche Qualifikation die Zuwandernden haben, ob und inwieweit sie z.B. inländische Arbeitskräfte substituieren oder einen komplementären Faktor hierzu darstellen. Wenn Substitutionsprozesse eintreten, dann besteht die Gefahr vermehrter Arbeitslosigkeit und die einer Minderung der Entlohnung.[37] Zimmermann (1993: 15) weist für die Bundesrepublik auf einen negativen Zusammenhang zwischen Ausländerbeschäftigung und Lohnbildung einheimischer Arbeiter hin: „Offensichtlich sind Ausländer und Arbeiter Substitute“. Für die Art der Beschäftigungsmöglichkeit und die Höhe der individuellen Entlohnung spielt als Qualifikationsmerkmal z.B. die Beherrschung der Sprache im Zuwanderungsland eine wichtige Rolle, dabei insbesondere die Fertigkeit im Schreiben dieser Sprache (vgl. hierzu Dustmann 1994).

Im Zusammenhang mit der GRV sind Änderungen der Lohnstruktur (und damit die individuelle Entlohnung von Zuwandernden wie auch von Inländern)[38] sowie die Entwicklung des Durchschnittslohnes und der Lohnsumme von Bedeutung. Inwieweit von Erfahrungen mit der „Gastarbeiter-Beschäftigung“ auf Effekte derzeitiger und künftiger Zuwanderungen geschlossen werden kann, ist eine andere Frage.[39] Erfahrungen in den USA weisen auf unterschiedliche Folgen je nach Herkunftsregion[40] und Migrationsmotiv hin, wobei die „economic

---

[37] S. für Westdeutschland hierzu De New und Zimmermann (1994) sowie Winkelmann und Zimmermann (1993). Einen Überblick über die Beschäftigung von Ausländern in Deutschland bis Ende der 1970er Jahre gibt Herbert (1986). Klauder (1994: 60) weist darauf hin, daß Ausländer zum erheblichen Teil in schrumpfenden Bereichen des warenproduzierenden Gewerbes tätig sind. Bleibt diese Tendenz bestehen, so geht dieser Strukturwandel zum erheblichen Teil zu Lasten dort beschäftigter Ausländer. „Wenn die Zuwanderer ferner vor allem aus unqualifizierten und der deutschen Sprache nicht mächtigen Ausländern bestehen, entsteht in der Bundesrepublik dann die große Gefahr einer hohen Ausländerarbeitslosigkeit und einer sozialen Unterschichtung“.

[38] Zimmermann (1993: 15): „Insgesamt sind die negativen Wirkungen der Ausländerbeschäftigung auf die Lohnbildung der Deutschen zwar beachtlich, allerdings liegen die gefundenen Wirkungen in ihrer Stärke nicht dramatisch über ähnlichen Untersuchungen für die Vereinigten Staaten“.

[39] Wichtig ist auch, inwieweit durch Zuwanderung Schattenaktivitäten (wie insbesondere Schwarzarbeit) steigende Bedeutung erlangen, da dies auch für Anspruchserwerb und Finanzierung z.B. der GRV relevant ist.

[40] Daß die Zugehörigkeit zu bestimmten ethnischen Gruppen längeranhaltende Effekte (auch für nachfolgende Generationen) haben kann – auch wenn sie im Zuwanderungsland bleiben –, zeigt Borjas (1994) für die USA.

migrants“ im Laufe der Aufenthaltsdauer vergleichsweise die günstigsten Entwicklungen hinsichtlich Beschäftigung und Entlohnung aufweisen.[41]

Bereits diese Hinweise verdeutlichen nochmals die eingangs hervorgehobene Notwendigkeit der differenzierten Betrachtung der Gruppen von Zuwandernden. Auch kann von bisherigen Erfahrungen nicht ohne weiteres auf die Zukunft geschlossen werden, da sich die Zusammensetzung der Zuwanderungspopulation verändert. Die Zusammensetzung kann auch durch die Art der Zuwanderungsregelungen beeinflußt werden.[42] Doch zeigt beispielsweise ein Vergleich zwischen den USA und Kanada, die unterschiedliche politische Einwanderungsstrategien verfolgten,[43] daß die neu zugewanderten Kohorten sowohl in Kanada als auch den USA zu Beginn deutlich niedrigere Löhne erzielten als frühere Kohorten.[44] Generell stellt sich die Frage nach der Entwicklung der Lohnstruktur, ob sie sich beispielsweise – wie in den 1980er Jahren in den USA – gemessen an den Qualifikationen weiter spreizt, u.a. weil die technologische Entwicklung höher qualifizierte Arbeitskräfte begünstigt.

All diese (möglichen) Entwicklungen haben auch Auswirkungen auf das *Rentenniveau* und damit zugleich auf die Finanzlage. Diese Folgen von Zuwanderung sind aber noch komplexer als Effekte für die Entwicklung des Rentnerquotienten. Dies sei an einigen Beispielen erläutert. Dazu ist es jedoch erforderlich, einige der für das Rentenniveau maßgebenden Faktoren zu betrachten.

Das für die Finanzierungsüberlegungen maßgebende (durchschnittliche Brutto-)Rentenniveau ist definiert als das Verhältnis von Durchschnittsrente zu durchschnittlichem Arbeitsentgelt in einem Kalenderjahr. Zunehmende Ausländerbeschäftigung kann sich nun unmittelbar auf das Durchschnittsentgelt auswirken, wenn zugewanderte Ausländer im Durchschnitt ein geringeres Entgelt erzielen als Inländer. Ceteris paribus mindert sich dann das Durchschnittsentgelt (bzw. steigt schwächer, als es sonst gestiegen wäre).

Bei einer Zeitpunktbetrachtung zeigt sich, daß ausländische Männer bzw. Frauen im Vergleich zu deutschen Männern bzw. Frauen im Durchschnitt ein geringeres Brutto-Jahresentgelt erzielten, wobei der Unterschied bei den Frauen

---

41 „In many instances, particularly among economic migrants, immigrant earnings eventually come to equal (after about 15 years) and then exceed those of the native-born in the destination country with the same measurable characteristics. Presumably this arises because of their greater unmeasured characteristics, that is, a higher level of ability and motivation“, Chiswick (1994: 110).

42 Für einen Überblick über politische Instrumente zur Gestaltung von Zuwanderungen s. Straubhaar (1991) sowie Vogel (1993 und 1994).

43 „Canadian immigration policy in recent decades has been based on a ‘point system’ which attempts to match the skills of immigrant inflows with perceived shortages in the Canadian labor market. In contrast, recent U.S. immigration policy has paid greater heed to the demands of family reunification“, Baker und Benjamin (1994: 370).

44 Baker und Benjamin (1994: 371) kommen für Kanada zu dem Ergebnis: „[...] our evidence is suggestive that economic integration is becoming an increasingly elusive goal“.

geringer ausgeprägt ist als bei den Männern. Ein wichtiger Grund dafür dürfte der geringere Anteil der Teilzeitbeschäftigung von ausländischen im Vergleich zu deutschen Frauen sein. Die Frage ist allerdings, welches Arbeitsentgelt jeweils neu Zuwandernde erzielen und wie sich dieses im Zeitablauf – je nach Dauer der Beschäftigung, der Betriebszugehörigkeit, ihrer Qualifikation usw. – entwickelt. Dies wird u.a. von der Herkunftsregion beeinflußt sein. So ist erwähnenswert, daß 1991 in Westdeutschland über 6 % aller in der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung pflichtversicherten ausländischen Männer ein Arbeitsentgelt über der Beitragsbemessungsgrenze (von 6.500 DM monatlich, ab 1.4.1991) erzielten (gegenüber 18,2 % der deutschen männlichen Versicherten). Hier dürfte es sich vor allem um Beschäftigte aus anderen EU-Ländern handeln, zeigt sich doch eine Tendenz zur Mobilität von Arbeitskräften in der Europäischen Union in Richtung auf Höherqualifizierte. Allerdings wird aus gegenwärtiger Sicht für die Zukunft die Zuwanderung aus EU-Ländern als quantitativ im Vergleich zu anderen Zuwanderungsregionen (deutlich) geringer eingeschätzt, so daß möglicherweise die Lohnunterschiede zwischen Deutschen und Ausländern größer werden – insbesondere wenn man die US-amerikanischen und kanadischen Erfahrungen auf Deutschland übertragen würde.[45] Differenzierte kohortenspezifische Untersuchungen zu Lohnunterschieden könnten dafür Anhaltspunkte vermitteln. Im Durchschnitt niedrigere Entgelte von Ausländern im Vergleich zu Deutschen und ein steigender Ausländeranteil an den versicherungspflichtig Beschäftigten hätten für die GRV mehrere Konsequenzen:

(a) Da die Anpassung der Renten an die Entwicklung des durchschnittlichen (Netto-)Arbeitsentgelts gekoppelt ist, würde ceteris paribus (insbesondere bei unveränderter direkter Abgabenbelastung auf Löhne) der Anpassungssatz reduziert.
(b) Abgesehen von einer zeitlichen Verzögerung zwischen Veränderung der Durchschnittslöhne und der Rentenanpassung wirkt sich dieser Effekt auch auf die Durchschnittsrenten aus (unterstellt, es kommt zu keinen Veränderungen der Rentenstruktur). Dadurch wird also das Rentenniveau allenfalls vorübergehend (leicht) reduziert.
(c) Wichtiger ist der Einfluß auf die künftigen Renten, d.h. für die Entwicklung der Rentenansprüche: Für einen Beschäftigten, dessen Arbeitsentgelt bei zunehmender Ausländerbeschäftigung nicht negativ berührt wird, würde ceteris paribus der individuelle Rentenanspruch steigen. Der Grund liegt dar-

[45] Dustmann (1993) zeigt, daß die zur vorübergehenden Beschäftigung in Deutschland angeworbenen ausländischen Arbeitnehmer geringer ansteigende Einkommensprofile aufweisen als z.B. Einwanderer in die USA. Dustmann führt dies vor allem darauf zurück, daß infolge der Rückkehrerwartung Investitionen in landesspezifisches Humankapital unterlassen wurden.

in, daß die Rentenansprüche auf der Relation zwischen individuellem (Brutto-)Arbeitsentgelt und durchschnittlichem Bruttoarbeitsentgelt (aller Versicherten) beruhen, letzteres aber ceteris paribus niedriger liegt.

Was die Entwicklung der künftigen (neuen) Renten betrifft, so kommt es zum einen auf die soeben erwähnte Entwicklung der Entgeltpositionen an, zum anderen auf die realisierten Versicherungszeiten, die beide die Höhe des (relativen) Rentenanspruchs (die Zahl der erreichbaren „Entgeltpunkte") bestimmen. Aussagen über die künftige Entwicklung dieser beiden Bestimmungsfaktoren des Rentenanspruchs von Ausländern im Vergleich zu Deutschen sind nicht einfach zu machen. Dies verdeutlichen die derzeit vorliegenden statistischen Informationen (s. Übersicht 20.4), da sie in unterschiedliche Richtungen deuten:

Übersicht 20.4: Verhältnis von Entgeltposition, Beitragszeit und Rentenanwartschaften von ausländischen Versicherten zu deutschen Versicherten in der gesetzlichen Rentenversicherung zum 31.12.1990 (in %)

	Alter der Versicherten in Jahren							
	30		40		50		60	
Geschlecht	M	F	M	F	M	F	M	F
Entgeltposition	99,3	104,2	97,6	106,4	92,5	110,4	94,2	123,5
Beitragszeit	44,7	45,3	40,6	55,1	37,8	54,4	27,2	52,4
Rentenanwartschaft[1)]	95,7	91,7	77,6	92,3	57,3	78,6	44,7	81,0

M = Männer F = Frauen

1) Eventuell mit Zurechnungszeit bei erzielter Wartezeit (60 Monate Versicherungszeit am Stichtag)

Quelle: VDR Statistik, Bd. 102, zusammengestellt nach Ruland (1994: 97 f.).

Betrachtet man die Höhe der Entgeltpositionen (relativen Entgelte) jeweils von Ausländern im Vergleich zu Deutschen, so ist diese Relation bei jüngeren männlichen Versicherten höher als bei älteren.[46] Die entgegengerichtete Entwicklung zeigt sich bei Frauen, wo jüngere ausländische Frauen im Vergleich zu den deutschen eine niedrigere Position aufweisen (nur noch leicht über den Entgelten der deutschen versicherten Frauen), während ältere ausländische Versicherte um

46 So ist die Entgeltposition ausländischer 30jähriger Männer im Vergleich zu gleichaltrigen deutschen männlichen Versicherten 99,3 % (d.h. nahezu gleich), während sie für 50jährige mit 94,2 % niedriger ist (s. Übersicht 20.4, Zeile 1).

nahezu ein Viertel höhere Entgeltpositionen im Vergleich zu deutschen weiblichen Versicherten aufweisen. Die zunehmende Teilzeittätigkeit auch bei ausländischen Frauen führt wohl mit zu dieser Annäherung.

Hinsichtlich der Beitragszeiten bei jeweils gleichem Alter des Versicherten zeigen sich ähnlich unterschiedliche Tendenzen, wenngleich nicht so ausgeprägt wie bei den Entgeltpositionen: Die Beitragszeiten ausländischer Versicherter in der GRV sind im Durchschnitt deutlich niedriger als die deutscher Versicherter, bei Männern aber in jungen Jahren vergleichsweise weniger ausgeprägt als bei älteren männlichen Versicherten. Bei Frauen zeigt sich wiederum eine entgegengerichtete Tendenz.

Dies schlägt sich dann auch in den daraus errechenbaren Rentenanwartschaften nieder, die später ja zu Rentenausgaben führen. Bei ausländischen Frauen zeigt sich über die Altersjahre weitgehend ein gleiches Verhältnis ihrer Rentenanwartschaften im Vergleich zu den deutschen Versicherten, während Rentenanwartschaften jüngerer männlicher ausländischer Versicherter im Vergleich zu denen gleichaltriger Deutscher deutlich höher sind als für ältere männliche Versicherte. Ob allerdings die Rentenanwartschaften auch dann noch weitgehend denen der gleichaltrigen deutschen Versicherten entsprechen, wenn die heute 30jährigen in 20 oder 30 Jahren selbst 50 oder 60 Jahre alt sind, wird – wie oben erwähnt – von der Dauer ihres Aufenthaltes, ihrer Beschäftigungs- und Entgeltentwicklung abhängen. Schließlich stellt sich die Frage, ob derzeit feststellbare Befunde bei verstärkten Zuwanderungsströmen und im Zweifel anderer struktureller Zusammensetzung der Zuwandernden auf die Zukunft übertragen werden können. Dies alles erfordert eine regelmäßige und differenzierte empirische Analyse, um die Entwicklung der künftigen Rentenausgaben bei Ausländerbeschäftigung abschätzen zu können.

Die hier exemplarisch aufgezeigten Aspekte sollen verdeutlichen, daß hinsichtlich der Einschätzung von Zuwanderung auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung manche Unsicherheiten bestehen. *Verstärkte* Zuwanderung kann den Beitragsbedarf mindern. Dies hängt allerdings entscheidend von der Absorptionsfähigkeit des Arbeitsmarktes ab. Wichtig ist darüber hinaus, wann Personen zuwandern, wie lange sie bleiben und wie sich die Zuwanderungsentwicklung über die Zeit vollzieht. Angesichts des in der Regel großen zeitlichen Abstandes zwischen Beitragszahlung und (vor allem Renten-)Ausgaben sind also die Zeitpfade von zuwanderungsbedingten Einnahmen und Ausgaben und damit zugleich die Zeitpfade der Einflußgrößen, die für die Entwicklung des Rentnerquotienten wie des Rentenniveaus maßgebend sind, zu beachten.

Bisherige Berechnungen beziehen die komplexen Wirkungsmechanismen kaum in die Überlegungen ein, konzentrieren sich zumeist auf Auswirkungen auf den Rentnerquotienten und über diesen auf den Beitragssatz. Das ist notwendi-

gerweise unzulänglich, da es nicht allein um das Ausmaß der Netto-Zuwanderung, die Altersstruktur der Zuwandernden und deren Eingliederung in ein (sozialversicherungspflichtiges) Beschäftigungsverhältnis sowie den Zeitpunkt des invaliditäts- oder altersbedingten Ausscheidens aus dem Erwerbsleben und die Lebenserwartung geht, also Faktoren, die die Zahl der Beschäftigten und der Rentner beeinflussen. Sondern es geht u.a. auch um die von Zugewanderten geleistete Arbeitszeit und – im Zusammenwirken mit anderen Faktoren – die daraus folgende Entlohnung, und zwar auch in Relation zu deutschen Versicherten. Von Bedeutung ist gleichfalls die Familienstruktur der Zuwandernden, man denke an Hinterbliebenenrenten.

20.7 Schlußbemerkung

Mit den obigen Ausführungen wurde exemplarisch anhand möglicher Auswirkungen von Zu-, aber auch Abwanderungen auf die deutsche gesetzliche Kranken- und Rentenversicherung dargelegt, daß ein differenziertes Vorgehen erforderlich ist, um einen realitätsbezogenen Eindruck möglicher Wirkungen zu gewinnen. Dazu sind wichtige institutionelle Aspekte der Sicherungssysteme zu beachten, vor allem aber auch verschiedene Merkmale der Migranten (wie Alter, Geschlecht, Qualifikation), ihre Familienstruktur, Art der Eingliederung in den Erwerbsprozeß und ihr Erwerbsverhalten. Dabei geht es nicht nur um die Richtung möglicher Wirkungen, sondern auch um deren quantitatives Gewicht. Um dieses zu ermitteln, fehlen allerdings in erheblichem Maße statistische Unterlagen, z.B. über Morbidität, alters- und geschlechtsspezifische Gesundheitsausgaben für Zuwandernde, schon (längere Zeit) im Inland lebende Ausländer und Einheimische. Insbesondere mangelt es an kohortenspezifischen Informationen und Längsschnittsdaten, die für Wirkungsanalysen und Entwicklungstendenzen von großer Bedeutung sind.

Beispielhaft wurde verdeutlicht, unter welchen Bedingungen eine finanzielle Entlastung in den beiden Bereichen sozialer Sicherung durch vermehrte Zuwanderung eintreten kann. Von besonderer Bedeutung vor allem für die Rentenversicherung sind dabei die Zeitpfade von wichtigen Variablen, die die Ausgaben und Einnahmen dieses Zweiges determinieren.

Werden Forderungen nach mehr Zuwanderung erhoben, „[...] die die schrumpfende Bevölkerung der Bundesrepublik schon aus eigenem Interesse braucht, wenn die sozialen Sicherungssysteme nicht in zwanzig Jahren unter der kopflastigen Alterspyramide zusammenbrechen sollen“ (Habermas 1992), so dürfte unmittelbar einleuchten, daß zur tragfähigen Begründung solcher Forderungen gleichfalls differenzierte Analysen notwendig sind. Aussagen über einen

„Zuwanderungsbedarf", die mit Auswirkungen auf die soziale Sicherung begründet werden, hätten sich auf verschiedene Zweige sozialer Sicherung und unterschiedliche Strategien der beabsichtigten Beeinflussung von Wanderungsbewegungen zu erstrecken.

Daß es für die Bewertung der Strategien dabei nicht allein auf die Folgen für den Bereich sozialer Sicherung ankommen kann, ist allerdings offensichtlich. Oftmals drängt sich der Eindruck auf, daß Folgen für die soziale Sicherung als Begründung für die Forderung nach verstärkter Zuwanderung diese politisch eher akzeptabel machen sollen, nicht jedoch den primären Grund für die Forderung darstellen. Aber selbst für den Bereich sozialer Sicherung ist ein Vergleich mit alternativen Maßnahmen erforderlich – und dann deren Bewertung. So stellt sich u.a. die Frage, ob und wie Frauenerwerbstätigkeit gefördert werden kann und soll, vor allem aber auch, ob ein Wiederanstieg der Erwerbsbeteiligung älterer Arbeitnehmer – auch angesichts gestiegener und erwarteter weiterer Zunahme der Lebensdauer – einen wichtigen Beitrag zur Bewältigung u.a. von Finanzierungsproblemen sozialer Sicherung leisten kann und wie dies jeweils realisiert werden könnte. Im Bereich sozialer Sicherung ist folglich die gezielte Beeinflussung von Zuwanderung (unter Berücksichtigung ihrer Gestaltbarkeit) bei der Diskussion über Strategien zur Weiterentwicklung sozialer Sicherung in Deutschland mit anderen Maßnahmen zu vergleichen. Andererseits sind im Zusammenhang mit Analysen und politischen Strategien zur Gestaltung von Zuwanderung auch die Folgen für die verschiedenen Bereiche sozialer Sicherung zu berücksichtigen und insgesamt mit anderen Folgen im Rahmen einer umfassend anzulegenden Nutzen-Kosten-Abwägung in eine politische Bewertung einzubeziehen.

21 Der demographische Wandel und das deutsche Gesundheitssystem*

21.1 „Alternde“ und „schrumpfende“ Bevölkerung in Deutschland

Es gehört inzwischen zum Allgemeinwissen, daß der Anteil älterer – und vor allem auch hochaltriger – Menschen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland steigt und in Zukunft die Bevölkerungszahl in unserem Land sinken wird. Auch die dafür maßgebenden Einflußfaktoren für die „natürliche“ Bevölkerungsentwicklung sind bekannt:

- Eine niedrige Geburtenhäufigkeit, die nur zwei Drittel dessen erreicht, was zur Bestandserhaltung der Bevölkerung erforderlich wäre. Ein Anstieg der Geburtenhäufigkeit – wenngleich vielfach erhofft – wird z.Zt. nicht erwartet.
- Eine gestiegene Lebenserwartung, nicht nur im Durchschnitt ab Geburt, sondern vor allem auch die „fernere Lebenserwartung“ im bereits höheren Lebensalter. Für die Zukunft wird in aller Regel von einem weiteren Anstieg der (ferneren) Lebenserwartung ausgegangen.

Beide Faktoren führen dazu, daß sich der Bevölkerungsaufbau, der schon lange keine Pyramidenform mehr besitzt, zunehmend in Richtung auf einen Pilz (manchmal wird auch von einer Urne gesprochen) verwandelt: Die Basis wird durch eine rückläufige Geburtenzahl schmaler, und die Abnahme der Sterblichkeit führt dazu, daß immer mehr Menschen ein höheres und hohes Lebensalter erreichen. Das Durchschnittsalter der Bevölkerung steigt, aber auch – legt man eine bestimmte Altersgrenze zugrunde – das Durchschnittsalter der „älteren“ Bevölkerung. Hätten wir in Deutschland in den letzten Jahrzehnten keine (Netto-)Zuwanderung gehabt, so nähme schon seit längerem die Bevölkerung in Deutschland ab. Doch für die Zukunft ist davon auszugehen, daß trotz Zuwanderung ein Rückgang der Bevölkerungszahl eintreten wird.

Mit dieser Entwicklung und ihren vielfältigen Folgen für nahezu alle Lebensbereiche hat sich in den vergangenen 10 Jahren die vom jeweiligen Deut-

* Erstveröffentlichung: 2002 (siehe Schmähl 2002c). Die ursprüngliche Druckfassung war um einige Fußnoten gekürzt.

schen Bundestag dreimal eingesetzte Enquête-Kommission „Demographischer Wandel" befaßt. Sie legte im Frühjahr 2002 nach zwei voluminösen Zwischenberichten einen nicht minder umfangreichen Abschlußbericht vor.[1] In der öffentlichen Diskussion haben seit langem vor allem Auswirkungen der demographischen Veränderungen auf den Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme, die in vielfältiger Weise miteinander verknüpft sind, erhebliche Aufmerksamkeit gefunden und insbesondere im Bereich der Alterssicherung auch zu Reformmaßnahmen geführt. Allerdings war und ist die öffentliche Diskussion vielfach nicht frei von Einseitigkeiten, die zwar zum einen aus der Komplexität der Sachverhalte resultieren, zum anderen aber häufig auch interessengeleitet sind und nicht selten von anderen Einflußfaktoren ablenken (sollen).

Wenn im folgenden auf einige Aspekte des vielschichtigen Themas demographische Entwicklung und Gesundheitssystem eingegangen wird, so kann dies hier nur ausschnittweise und in sehr vereinfachter Form geschehen. Vor allem soll damit zu einer ausgewogenen Sicht beigetragen sowie auf einige weniger beachtete Aspekte aufmerksam gemacht werden. Der tiefgreifende Wandel im Altersaufbau der deutschen Bevölkerung – aber auch die rückläufige Bevölkerungszahl – wirken sich im deutschen Gesundheitssystem u.a. auf Ausgaben und Einnahmen, auf die Versorgungsmöglichkeiten bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit wie auch auf die erforderliche Qualifikation des im Gesundheitswesen tätigen Personals aus. Doch der demographische Wandel entfaltet seine Wirkungen vielfach in Verbindung mit anderen Einflußfaktoren, vor allem dem medizinisch-technischen Fortschritt sowie der Preisentwicklung für medizinische Leistungen und Güter. Deshalb fällt es oft schwer, die Auswirkungen der demographischen Entwicklung zu isolieren.

21.2 Mortalität und Morbidität in ihrer Bedeutung für die Ausgaben des Gesundheitswesens

Die Alterung der Bevölkerung wird vielfach primär als „der" ausgabentreibende Faktor und damit als finanzielle „Belastung" angesehen.[2] Doch eine steigende Lebenserwartung, die ja ein maßgebender Grund für diese Entwicklung ist, stellt etwas Positives dar, insbesondere wenn eine längere Lebensspanne auch mit einer verlängerten Phase gesundheitlichen Wohlbefindens einhergeht. Empirisch ist zwar bisher nicht eindeutig beantwortbar, ob bei steigender Lebenserwartung die Phase erheblicher gesundheitlicher Beeinträchtigungen (Morbidität) auch länger wird oder ob diese etwa gleich lang bleibt und sich im Lebenslauf nach

[1] S. Enquête-Kommission (1994), (1998) sowie (2002).
[2] S. zur „Belastung" durch Ältere Schmähl (1999e).

hinten verschiebt. Im letzteren Fall könnte dies z.B. bedeuten, daß die 70jährigen (im Durchschnitt) einen Gesundheitszustand aufweisen, den vor einigen Jahrzehnten (bei seinerzeit kürzerer Lebenserwartung) z.B. die 65jährigen besaßen. Manche empirischen Daten geben Anlaß zu einer solch optimistischen Einschätzung, daß es also im Zuge steigender Lebenserwartung zu einer „Kompression der Morbidität" kommt, was sich in einer Verlagerung von Erkrankung und Pflegebedürftigkeit in ein höheres Lebensalter ausdrückt.[3] Allerdings erfordern verläßliche Aussagen darüber sogenannte Längsschnittdaten, bei denen für unterschiedliche Altersjahrgänge die Entwicklung des Gesundheitszustandes von identischen Personen über einen viele Jahre umfassenden Zeitraum abgebildet wird. An solchen Untersuchungen mangelt es allerdings. Die derzeitigen Befunde resultieren überwiegend aus Vergleichen von Momentaufnahmen, bei denen sich viele unterschiedliche Einflußfaktoren auswirken und zu verzerrten Ergebnissen führen können. Doch selbst unter Berücksichtigung dieser Vorbehalte deutet vieles darauf hin, daß sich der Gesundheitszustand nachfolgender „Generationen" verbessert hat, daß aber auch mit der steigenden Lebenserwartung und der damit verbundenen Tatsache, daß immer mehr Menschen ein hohes Alter erreichen, Hilfs- und Pflegebedürftigkeit insgesamt zunehmen.[4] Dennoch: Alter sollte keinesfalls generell mit Kranksein und schon gar nicht mit Pflegebedürftigkeit gleichgesetzt werden. Die Entwicklung sowohl von Mortalität als auch von Morbidität ist von beträchtlicher Bedeutung für die Ausgabenentwicklung im Gesundheitswesen: Bei *unveränderter* (alters- und geschlechtsspezifischer) Morbidität würde die längere Lebensdauer zu steigenden Ausgaben führen, während eine Reduktion der (alters- und geschlechtsspezifischen) Morbidität (also eine Verbesserung des Gesundheitszustandes) eine Ausgabenbremse darstellen kann. Allerdings sind hier sofort weitere Einflußfaktoren zu nennen, so das Inanspruchnahmeverhalten der Menschen wie auch das Verordnungsverhalten der Mediziner. Wenn sich beides nicht verändert – und wenn wir von medizinisch-technischem „Fortschritt" (also z.B. der Entwicklung neuer Therapiemöglichkeiten) und von der Preisentwicklung der Güter, die im Krankheits- und Pflegefall

3 So faßt Kruse die Entwicklung, wie sie sich ihm auf der Basis verschiedener Studien darstellt, (recht optimistisch) wie folgt zusammen: „[...] in den vergangenen drei Jahrzehnten (sind) fünf gesunde Altersjahre hinzu gekommen [...] Die heute 70-jährigen verfügen im Durchschnitt über einen Gesundheitszustand, der jenem der 65-jährigen vor drei Jahrzehnten entspricht." Kruse (2002: 136).

4 Vorsichtig bilanziert Bärbel-Maria Bellach (2001: 8): „Auch wenn die Kompressionstheorie für die Bundesrepublik Deutschland Bestätigung finden sollte und unter der optimistischen Annahme, dass höheres Alter in der Zukunft mit einem durchschnittlich besseren Gesundheitszustand einhergeht als heute in der gleichen Altersgruppe, stellt allein die wachsende absolute Anzahl von Hochbetagten in der künftigen Gesellschaft höhere Anforderungen an das Gesundheitswesen". Sie verweist beispielhaft darauf, daß die absolute Zahl an Krebspatienten „deutlich und kontinuierlich zunehmen wird" (S. 10).

eingesetzt werden, absehen –, so würde eine Verringerung der alters- und geschlechtsspezifischen Morbidität den ausgabentreibenden demographischen Veränderungen entgegenwirken. Dies ist von erheblicher Bedeutung für den Finanzbedarf im Gesundheitswesen. Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß ja vielfach die Notwendigkeit von Zuwanderung damit begründet wird, nur so könne das soziale Sicherungssystem finanziell aufrechterhalten werden. Bei der Beurteilung der Auswirkungen von internationalen Wanderungen (Zu- und Abwanderungen) auf die Finanzlage des Gesundheitswesens kommt es aber darauf an, welche alters- und geschlechtsspezifischen Gesundheitsausgaben sowohl die aus dem Inland Abwandernden als auch die aus dem Ausland Zuwandernden auslösen. Dies hängt dann wiederum insbesondere von deren jeweiligem Gesundheitszustand – also der alters- und geschlechtsspezifischen Morbidität – und davon ab, in welchem Maße die im Prinzip zur Verfügung stehenden Gesundheitsleistungen in Anspruch genommen werden.[5] Nur wenn diese Faktoren im Durchschnitt „günstiger" sind als bei den im Inland Lebenden, ergibt sich ein finanzieller Entlastungseffekt.

21.3 „Subventionieren" die Jungen die Gesundheitsausgaben der „Älteren"?

Es ist hinreichend bekannt, daß ältere Menschen (im Durchschnitt) höhere Ausgaben des Gesundheitssystems beanspruchen als jüngere, während die Einkommen, von denen in der Sozialversicherung Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge berechnet werden, im Alter im Durchschnitt niedriger sind als die Erwerbseinkünfte. Die Folge ist, daß die Beitragszahlungen in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) während der Erwerbsphase die von den Beitragszahlern in Anspruch genommenen Ausgaben im Durchschnitt deutlich übersteigen, während es in der Nacherwerbsphase gerade umgekehrt ist. Dies führt oft zur Aussage, die Jungen subventionierten die Alten. Und daraus wird dann die Forderung abgeleitet, die älteren Menschen sollten stärker zur Finanzierung der von ihnen „verursachten" Ausgaben herangezogen werden. Allerdings sollte bedacht werden, daß ein Versicherter typischerweise Erwerbs- *und* Nacherwerbsphase durchläuft. In einer solchen Längsschnittperspektive zeigt sich, daß die Krankenversicherung auch ein Mittel der Einkommensumverteilung im *Lebensablauf* ist. Für die 1985 eingeführte Pflegeversicherung, deren Leistungen in noch höherem Maße erst im Alter in Anspruch genommen werden, gilt dies gleichfalls.

[5] Ausführlicher dazu Schmähl (1995b), SIEHE KAPITEL 20 IN DIESEM BAND.

21.4 Sollten Ältere stärker zur Finanzierung des Gesundheitswesens herangezogen werden?

Als Möglichkeit, um Ältere in höherem Maße zur Finanzierung der Ausgaben der GKV heranzuziehen, wird u.a. die Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage für Ältere (sprich Rentner) auf alle Einkunftsarten genannt. Diese Regelung, die bislang nur für freiwillig versicherte Rentner in der GKV existiert, hat in jüngster Zeit nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vermehrt Aufmerksamkeit gefunden.[6] Der Gesetzgeber hat allerdings den Weg, die Beitragsbemessungsgrundlage für *alle Rentner* auf alle Einkunftsarten auszudehnen,[7] nicht beschritten, hätte sich doch dann sofort die Frage gestellt, warum dies nicht auch für *alle Erwerbstätigen* erfolgt.[8] Faktisch wäre damit der Übergang zu einer proportionalen Einkommensteuer verbunden, der begründet wird mit der Forderung, die Finanzierung der Krankenversicherung solle sich an der Leistungsfähigkeit der Versicherten orientieren.[9] Eine solche Ausweitung der Bemessungsgrundlage auch für Arbeitnehmerzahlungen würde dann wohl die Diskussion um die Ausweitung der Bemessungsgrundlage auch für Arbeitgeber – die Einführung einer Wertschöpfungsabgabe, früher auch als „Maschinensteuer" bezeichnet – neu beleben. Diese Abgabe wird ja auch damit begründet, daß so die jeweilige Leistungsfähigkeit der Unternehmen bei der Finanzierung von Sozialabgaben berücksichtigt würde.[10]

Sieht man die Krankenversicherung auch als eine Einrichtung an, die dazu beiträgt, den Finanzierungsbedarf im Gesundheitswesen im Lebensablauf zu glätten (legt also die erwähnte lebenszyklische Betrachtung zugrunde), so spricht dies dafür, an einem einheitlichen, vom Alter unabhängigen Beitragssatz in der GKV festzuhalten und auch darauf zu verzichten, die Beitragsbemessungsgrund-

---

6 Anlaß dafür war ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. März 2000, das die 1992 beschlossenen verschärften Zugangsvoraussetzungen für die Pflichtversicherung von Rentnern für verfassungswidrig erklärt hatte und eine Änderung bis 31. März 2002 verlangte. Mit Wirkung vom 1. April 2002 hat der Gesetzgeber eine Neuregelung beschlossen, die den überwiegenden Teil der freiwillig versicherten Rentner zu Pflichtversicherten macht. Das heißt zugleich, daß nur noch ein kleiner Anteil von Rentnern mit allen Einkünften zur Beitragszahlung herangezogen wird.

7 Diese Forderung wurde verschiedentlich erhoben – „als Beitrag zu mehr Gerechtigkeit zwischen den Generationen", da „die aktiv Versicherten die Krankenversicherung [...] alimentieren", so Mihm (2002). Dem liegt typischerweise die auf den Querschnitt (ein Jahr) bezogene Sichtweise zugrunde, obgleich ja der Verweis auf „Generationen" die Abfolge im Lebenslauf nahelegt.

8 In diesem Sinne auch Henke (2001a: 694). Daß mit der Regelung, alle Einkunftsarten der Beitragsabführung zu unterwerfen, auch erhebliche Erfassungsprobleme verbunden wären, sei nur am Rande angemerkt.

9 Zur Erweiterung der Bemessungsgrundlage s. u.a. Wille (2001: 65 ff.).

10 Die damit verbundenen Wirkungen wurden – am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung – eingehend analysiert von Schmähl et al. (1984).

lage für Rentner anders zu definieren als für die übrigen Versicherten. Auch eine Aufspaltung der Versicherung in eine für Erwerbstätige und eine andere für Rentner würde dem widersprechen. Zudem zeigen Erfahrungen im Ausland, daß dies zu Versorgungsproblemen im Alter führen kann, wenn die Finanzierungsbelastung der Älteren in akzeptablem Rahmen gehalten werden soll.

Die immer wieder betonte negative (ausgaben- und finanzbedarfstreibende) Wirkung des steigenden Anteils älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung birgt die Gefahr in sich, daß speziell für diese Personengruppe nach Argumenten für eine Rationierung von Leistungen gesucht wird. Es sei durchaus möglich, schreibt der Gerontologe Andreas Kruse, daß „vermehrt das Argument in die Diskussion eingebracht wird, der Effekt bestimmter medizinischer und pflegerischer Leistungen für ältere Menschen sei nicht nachgewiesen, sodass in Zukunft diese Leistungen nicht mehr von der Solidargemeinschaft finanziert werden sollten. Es ist damit zu rechnen, dass dieses Argument selbst dann in die Diskussion eingebracht wird, wenn wissenschaftliche Erkenntnisse dieser Aussage widersprechen. In Bezug auf die geriatrische Rehabilitation ist diese Abweichung öffentlich vorgetragener Aussagen von wissenschaftlichen Erkenntnissen bereits erkennbar.“[11] Inwieweit diese Argumentation über die geriatrische Rehabilitation hinaus bereits heute implizit bei therapeutischen Entscheidungen eine Rolle spielt, bleibt offen.

21.5 Demographisch bedingte Steigerung des Beitragssatzes in der GKV

In der öffentlichen Diskussion über Finanzierungsprobleme des Gesundheitswesens, insbesondere der GKV, stehen die Höhe der Beitragssätze und – über die Arbeitgeberanteile – auch die Höhe der Lohn(neben)kosten mit im Zentrum.[12] Als ein maßgebender Grund für steigende Beitragssätze wird die demographische Entwicklung genannt, da – wie erwähnt – die Durchschnittsausgaben mit steigendem Lebensalter zunehmen. Steigt die Zahl der Älteren absolut oder relativ (d.h. ihr Anteil an allen Versicherten), so steigen folglich die Ausgaben selbst bei unveränderten alters- und geschlechtsspezifischen Durchschnittsausgaben. Auf die Ausgabenentwicklung wirken allerdings viele andere Faktoren ein, so Preissteigerungen für Dienstleistungen und Medikamente, neue Medikamente und Behandlungsmethoden als Folge des medizinisch-technischen Fortschritts. Als demographisch bedingt ist also nur ein Teil des Anstiegs der Gesundheitsausgaben anzusehen.

---

[11] Kruse (2002: 151).

[12] Dabei ist übrigens zu beachten, daß über die GKV (nur) etwa die Hälfte der Gesundheitsausgaben in Deutschland finanziert wird.

Fragt man nach den demographisch bedingten Einflüssen auf den Beitragssatz, so ist neben der Ausgaben- auch die Einnahmeseite zu betrachten. Die Entwicklung der Beitragseinnahmen der GKV kann allerdings nicht etwa parallel zur demographischen Entwicklung fortgeschrieben werden (also z.B. zur Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter und der jenseits dieses Alters befindlichen). Vielmehr ist angesichts der derzeitigen hohen Arbeitslosigkeit längerfristig damit zu rechnen, daß bei – auch demographisch bedingter – rückläufiger Arbeitslosigkeit die Zahl der beschäftigten Beitragszahler langsamer sinkt als die Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter. Auch wenn von der Bundesanstalt für Arbeit für die arbeitslosen Leistungsempfänger Beiträge an die Krankenversicherung abgeführt werden, so sind diese Beitragszahlungen im Durchschnitt niedriger, als wenn sich diese Personen „in Lohn und Brot" befänden. D.h. die Beitragseinnahmen gehen bei *Abbau der Arbeitslosigkeit* nicht im Gleichklang mit der rückläufigen Zahl von Personen im erwerbsfähigen Alter zurück. Auch eine Zunahme der *Erwerbsbeteiligung von Frauen* wirkt dem demographisch bedingten Rückgang der Zahl der potentiell Beitragspflichtigen entgegen – wie auch eine Zunahme der Erwerbsbeteiligung *Älterer*. Wenn zudem die Erwerbsbeteiligung *verheirateter* Frauen steigt, ist dann nur noch ein geringerer Anteil von Frauen in der GKV als Familienmitglied ohne eigene Beitragszahlungen mitversichert.

Längerfristig wird allerdings ein höherer Anteil der Beitragspflichtigen Rentner sein. Wegen der im Durchschnitt niedrigeren Renten im Vergleich zu Erwerbseinkünften, die der Beitragspflicht unterliegen, wirkt diese Strukturverschiebung (über einen Rückgang der Zahl der Beitragspflichtigen hinaus) dämpfend auf den Beitragseingang. Dies wird dadurch noch verstärkt, wenn Renten schwächer steigen als die Bruttoarbeitsentgelte. Für die Entwicklung der Finanzlage in der GKV sind also auch politische Entscheidungen über die Art der Rentenanpassung und die Höhe des Rentenniveaus von Bedeutung. Alle diese einnahmenrelevanten Aspekte gelten auch für die gesetzliche Pflegeversicherung.

Aus dem Zusammenspiel der Entwicklung von Ausgaben und der für die Beitragseinnahmen maßgebenden Renten- und Lohnsumme läßt sich der Beitragssatz errechnen, der zur Deckung der Ausgaben erforderlich ist. Modellberechnungen führen je nach Berechnungsannahmen von gegenwärtig 14 % zu Beitragssätzen beispielsweise für das Jahr 2040 von etwa 24 %.[13] Allerdings sind solche Beitragssätze – unbeschadet der Frage, ob sie tatsächlich eintreten würden – nur zu einem sehr begrenzten Teil auf demographische Faktoren zurückzuführen. Denn wenn die Struktur der alters- und geschlechtsspezifischen Ausgaben als unverändert unterstellt wird, dann führen die Veränderungen der Altersstruk-

[13] Vereinzelt werden auch noch höhere Beitragssätze aus Modellberechnungen generiert, s. zum Überblick Enquête-Kommission (2002: 192 f.).

tur der Bevölkerung nur zu geringen Beitragssatzerhöhungen von etwa 3 Beitragspunkten (auf etwa 17 %) bis zum Jahr 2040.[14] Anders sieht es aus, wenn unterstellt wird, das Alters-Ausgabenprofil (also der Verlauf der altersspezifischen Ausgaben) verändere sich in der Weise, daß in höherem Lebensalter ein überproportionaler Ausgabenanstieg eintritt, also das Alters-Ausgabenprofil steiler wird. Allerdings: Befindet man sich bei den rein demographischen Annahmen noch auf vergleichsweise gesichertem Boden, ist das bei Veränderungen des Ausgabenprofils nicht mehr der Fall, da es hier u.a. um Annahmen über die Veränderung der Inanspruchnahme von Gesundheitsleistungen, des Einsatzes neuer Therapien usw. geht, Entscheidungen, an denen viele Akteure beteiligt sind, neben Ärzten und Krankenkassen nicht zuletzt auch der Gesetzgeber.

Insgesamt sollte all jenen Modellberechnungen mit Skepsis begegnet werden, die primär die Bedeutung der Demographie für die Entwicklung der Ausgaben in den Mittelpunkt rücken. Zwar dürfte künftig die Bedeutung demographischer Effekte für die Finanzentwicklung der GKV im Vergleich zur Vergangenheit steigen, sollte aber dennoch als Einflußfaktor nicht überbewertet werden. Durch eine steigende Erwerbsbeteiligung und eine Verbesserung des Gesundheitszustandes (geringere altersspezifische Morbidität) würde den Auswirkungen ausgabenerhöhender Faktoren auf den Beitragsbedarf entgegengewirkt. Zu einer Verbesserung des Gesundheitszustandes können Prävention[15] und Rehabilitation beitragen – Rehabilitation nicht allein bei Menschen im Erwerbsalter zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben, sondern auch bei Älteren zur Vermeidung oder Verringerung von Hilfs- und Pflegebedürftigkeit.

21.6 Ein Ansatz zur Reduzierung des Beitragssatzes in der GKV

Will man den Beitragssatz in der GKV reduzieren bzw. dessen Anstieg bremsen, dann wäre aber auch die Frage aufzugreifen, ob denn all das, was an Leistungen durch die GKV erbracht wird, aufgabenadäquat nur aus Beiträgen zu finanzieren ist oder ob nicht hier – wie auch in der gesetzlichen Rentenversicherung – insbesondere familienpolitische Leistungen aus dem allgemeinen Staatshaushalt zu finanzieren wären. Der quantitativ bedeutendste Ausgabenposten ist hier die beitragsfreie Familienmitversicherung, die z.B. 1998 18,3 % der Gesamtausgaben der GKV ausmachte. Zusammen mit anderen Positionen (wie Mutterschafts-

[14] Auf diesen vergleichsweise moderaten Effekt habe ich schon vor langer Zeit auf der Basis einfacher Modellberechnungen hingewiesen, s. Schmähl (1983d). Das Ergebnis wurde inzwischen mit aufwendigeren Berechnungen immer wieder bestätigt, s. z.B. Ulrich (2001: 39); eine Zusammenstellung alternativer Beitragssatzprojektionen findet sich in Enquête-Kommission (2002: 191 ff.).

[15] Zur Prävention und ihren möglichen Wirkungen s. Lauterbach et al. (2001).

geld, Haushaltshilfe, Beitragsfreiheit im Erziehungsurlaub)[16] sind dies rund 20 % der Ausgaben, die aufgabenadäquat aus allgemeinen Haushaltsmitteln (d.h. in der Regel aus dem Steueraufkommen) zu finanzieren wären. Dies würde es ermöglichen, den Beitragssatz in der GKV im Durchschnitt um etwa 2 1/2 Prozentpunkte zu reduzieren.[17] Mit einer Umpolung der Finanzierungszuständigkeit für Familienleistungen auf den Bundeshaushalt wäre auch kein Abbau familienpolitischer Leistungen verbunden, wohl aber eröffnete dies verbesserte Möglichkeiten für einen zielgenaueren Einsatz von Familienleistungen, als dies jetzt erfolgt. Solche Familienleistungen stellen zudem einen Beitrag zur Verbesserung der Wahlfreiheit zwischen Berufs- und Familientätigkeit dar, wodurch manchmal auch ein demographisch relevanter Effekt durch die verbesserten Möglichkeiten zur Realisierung des Kinderwunsches erhofft wird.[18]

21.7 Entwicklung des Leistungsspektrums der GKV

Wie erwähnt, spielen für die Entwicklung des Finanzbedarfs in der GKV und damit auch für den zur Finanzierung der Ausgaben erforderlichen Beitragssatz politische Entscheidungen eine wichtige Rolle. So ist zu entscheiden, welche Gesundheitsausgaben über die GKV finanziert werden – also was der Leistungskatalog enthält – und ob bzw. in welchem Maße bei Krankheit zu den im Leistungskatalog der Kasse befindlichen Gütern Zuzahlungen von den Erkrankten erforderlich sind. Diese Entscheidungen werden jedoch nicht ausschließlich vom Gesetzgeber getroffen, sondern konkrete Definitionen über den Leistungskatalog der GKV erfolgen vom Bundesausschuß für Ärzte (bzw. Zahnärzte) und Krankenkassen – und künftig auch durch einen Ausschuß, der sich auf Krankenhäuser bezieht –, also von den Leistungsanbietern und den Trägern der GKV. Relevant ist auch der sogenannte Koordinierungsausschuß, in dem wiederum die Spitzenorganisationen zusammenwirken und der Behandlungskriterien definiert. Hierdurch wird der Leistungskatalog indirekt beeinflußt. Zu erwähnen sind auch

[16] Vorschläge zu einer Steuerfinanzierung von Ausgaben der GKV beschränken sich häufig nur auf diesen vergleichsweise kleinen Ausgabenposten.

[17] Ausführlicher dazu Schmähl (2002b: 614 ff.).

[18] Die obigen Ausführungen gehen davon aus, daß die Finanzierung der GKV weiterhin auf der Grundlage von Beiträgen (basierend auf Arbeitsentgelt bzw. Transferzahlungen) erfolgt. Es gibt durchaus andere Konzeptionen, wie z.B. risikoorientierte Prämien oder Pro-Kopf-Beiträge, die durch gezielte familienpolitische Transfers ergänzt werden könnten. In diesem Sinne z.B. Wagner (2001). Wie die Entlastung der Familien erfolgt – ob durch einen Zuschuß des Bundes an die GKV oder durch personenbezogene Transfers an die Privathaushalte zur finanziellen Entlastung –, sei hier nicht diskutiert.

Satzungsleistungen der Kassen, die einen Gestaltungsspielraum bei der Leistungsgewährung eröffnen.

Sowohl für die Finanzlage der GKV als auch die Einkommenslage der Versicherten ist von zentraler Bedeutung, welches Leistungsspektrum durch die Krankenversicherung in Zukunft noch abgedeckt wird und in welchem Ausmaß ggf. private (Zusatz-)Versicherung oder Eigenbeteiligung im Krankheitsfall erforderlich wird. Je nach den getroffenen Entscheidungen können sich höchst unterschiedliche Verteilungswirkungen ergeben. Im Falle von Versicherungen erstrecken sich die Mehrausgaben auf alle Versicherten (Risikoausgleich), während bei Zuzahlungen nur diejenigen betroffen werden, die krank sind bzw. die Leistungen in Anspruch nehmen. Dies kann unter Umständen gerade für ältere Menschen mit höherer Krankheitshäufigkeit zu beträchtlichen Einkommensbelastungen führen. Das macht zugleich deutlich, daß die Frage danach, was angemessene oder erforderliche Einkünfte *im Alter* sind, nicht nur eine Frage des Leistungsniveaus der Alterssicherungssysteme ist, sondern auch davon abhängt, welche Entscheidungen in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung über das dort realisierte Leistungsniveau getroffen werden. Dieser Aspekt spielt bislang in der öffentlichen Diskussion über die Gestaltung der Alterssicherung in Deutschland keine Rolle.

Der demographische Wandel erfordert auch Veränderungen in der Struktur der erforderlichen Leistungen im Gesundheitswesen.[19] Da sich insgesamt – durch die veränderte Alterszusammensetzung der Bevölkerung (insb. auch den steigenden Anteil „Hochaltriger“)[20] und die altersspezifischen Unterschiede in Art und Ausmaß der gesundheitlichen Beeinträchtigungen – das Krankheitsspektrum ändert, müssen auch die Versorgungsstrukturen darauf ausgerichtet werden. So vermindert sich der Bedarf an Kinderärzten, während ein Mehrbedarf an geriatrisch geschulten Ärzten und entsprechendem Pflegepersonal entsteht. Dabei ist auch auf die Zunahme dementieller Erkrankungen im Alter zu reagieren.

21.8 Regionale Versorgungsprobleme – bislang wenig beachtet

Ein anderer Aspekt der demographischen Entwicklung, der für die künftige Versorgung im Krankheitsfall bedeutsam, aber in der öffentlichen Diskussion bislang weithin unbeachtet geblieben ist, betrifft die Tatsache, daß sich der Bevölkerungsrückgang nicht regional gleichmäßig vollzieht. Bereits heute relativ dünn besiedelte Gebiete dürften in Zukunft eher noch weiter ausdünnen. Dies könnte

19 Ausführlich zum Versorgungssystem der 3. Altenbericht (Kapitel 3), s. Altenbericht (2001).

20 Speziell diesem Personenkreis ist der 4. Altenbericht gewidmet, wobei dementielle Erkrankungen besondere Berücksichtigung fanden, s. Altenbericht (2002).

eine wohnortnahe Versorgung zunehmend gefährden, z.B. wenn die Tendenz zur Schließung kleiner Kliniken anhält, da deren Auslastung sinkt. Wenn immer stärker wettbewerbliche Gesichtspunkte die Entscheidungen über den Erhalt von Einrichtungen bestimmen, können hieraus beträchtliche regionale Probleme erwachsen, obgleich bei einer alternden Bevölkerung z.B. auch „der Bedarf an stationärer, ambulanter und geriatrischer Rehabilitation in Wohnortnähe zunehmen (wird)“.[21]

Die Erreichbarkeit von Versorgungseinrichtungen hängt auch von der Verkehrsinfrastruktur ab, die gerade in dünnbesiedelten Räumen gleichfalls Anlaß zu Sorgen bietet. Der Einsatz neuer Informationstechnologien – z.B. durch dezentral erfolgende Auswertung von Untersuchungsbefunden und in der medizinischen Diagnostik sowie Beratung („Tele-Medizin“) – kann allenfalls begrenzt einer Verschlechterung der Verkehrs- und Versorgungsinfrastruktur entgegenwirken.

Es gehört zu den wichtigen wirtschafts- und sozialpolitischen Aufgaben, im demographischen Wandel einen „Teufelskreis“ zu vermeiden, der charakterisiert ist durch Abwanderung Jüngerer und Zurückbleiben Älterer, Verlagerung von Arbeitsplätzen, schlechteren Einkommensverhältnissen, schlechteren Versorgungsmöglichkeiten bei steigenden Kosten.[22]

21.9 Pflegebedarf und dessen Finanzierung

Der demographische Wandel hat auch Auswirkungen auf die Zahl der Pflegebedürftigen, das familiale Pflegepotential sowie die Ausgaben- und Einnahmenentwicklung der Pflegeversicherung. Auch hier ist bedeutsam, ob die alters- und geschlechtsspezifische Pflegehäufigkeit bei steigender Lebenserwartung sinkt, was dem sonst ausgabenerhöhenden Alterungseffekt entgegenwirken würde. Wenn damit gerechnet werden kann, so reduziert sich die sonst zu erwartende Zunahme an (insbesondere hochaltrigen) Pflegebedürftigen. Wer allerdings als Pflegebedürftiger im Sinne des Sozialrechts angesehen wird, das hängt von den dort verwendeten Definitionen ab. Die Zunahme dementieller Erkrankungen erfordert ein Überarbeiten der Kriterien für Pflegebedürftigkeit und deren Schweregrad.[23] Zu überdenken ist auch die Trennung zwischen Grundpflege, Behandlungspflege, psychosozialen und hauswirtschaftlichen Leistungen, für die

---

[21] So Neubauer (2000: 2).

[22] S. hierzu Schmähl (2000c).

[23] Darauf hat der Gesetzgeber 2008 im Gesetz zur strukturellen Weiterentwicklung der Pflegeversicherung (Pflege-Weiterentwicklungsgesetz) reagiert (BGBl. I v. 30.5.2008, S. 874).

verschiedene Finanzierungsträger zuständig sind. Die Sinnhaftigkeit der Trennung zwischen Kranken- und Pflegekassen bedarf – nicht nur aus diesem Grunde – der Überprüfung.[24]

Häusliche Pflege erfolgt derzeit zu nahezu drei Vierteln durch nahe Verwandte, insbesondere Frauen. Inwieweit dies in Zukunft möglich sein wird, hängt mit von der Bevölkerungsentwicklung ab, also welches Pflegepersonenpotential überhaupt besteht. Von Einfluß darauf sind weitere Faktoren wie größere räumliche Distanz zwischen Eltern und (der kleineren Zahl von) Kindern. Von Bedeutung sind aber auch Verhaltensveränderungen, so die zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, was die objektiven Möglichkeiten wie auch die subjektive Bereitschaft zu informeller Pflegetätigkeit reduzieren dürfte. Damit steigt aber der Bedarf an (kostenträchtiger) professioneller Pflege – sei sie ambulant oder stationär –, und es erhöht sich der Finanzbedarf in der Pflegeversicherung oder für die Pflegebedürftigen selbst.[25]

Die Ausgabenentwicklung in der Pflegeversicherung wird maßgeblich davon abhängen, wie sich die Leistungen der Pflegeversicherung künftig entwickeln. Dies ist quantitativ von größerer Bedeutung als die demographisch bedingten Effekte.[26] Bisher sind die Leistungen der Pflegeversicherung seit ihrer Einführung unverändert geblieben. Bei eingefrorenen Versicherungsleistungen und zugleich steigenden Pflegekosten sinkt der Realwert (die Kaufkraft) der Versicherungsleistungen immer mehr. Ein stabiler Beitragssatz in der Pflegeversicherung (von derzeit 1,7 v.H.) wäre also nur unter Hinnahme eines beträchtlichen Kaufkraftschwundes der Versicherungsleistungen möglich. Damit würde sich die Finanzierung von Pflegeausgaben zunehmend auf die Pflegebedürftigen verlagern und – insbesondere bei stationärer Versorgung – wieder auf die Sozialhilfeträger. Will man die Kaufkraft der Versicherungsleistungen annährend auf heutigem Niveau halten, sind künftig steigende Beitragssätze erforderlich. Bis zum Jahr 2030 erscheint ein Beitrag von über 3 % als nicht unrealistisch.[27]

Steigende Lebenserwartung und ein steigender Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung erfordern einen vermehrten Einsatz ökonomischer Ressourcen. Doch im Unterschied zur Alterssicherung – wo nur in der Erwerbsphase Beiträge gezahlt werden bzw. für das Alter gespart wird – zahlt in der umlagefinanzierten

---

[24] Ein wichtiger weiterer Grund liegt darin, daß bei der geriatrischen Rehabilitation die Finanzierung der Krankenversicherung obliegt, während der Nutzen der rehabilitativen Maßnahmen dem Pflegebedürftigen und ausgabenmäßig der Pflegeversicherung zugute kommt. Zu den Fragen einer möglichen Integration von Kranken- und Pflegeversicherung sowie den verschiedenen zwischen den Bereichen bestehenden „Schnittstellen“ s. Enquête-Kommission (2002: 263 ff.).

[25] S. hierzu Schmähl (1998e).

[26] Eine detaillierte Analyse der für die Finanzlage der Pflegeversicherung maßgebenden Faktoren und Modellberechnungen hierzu finden sich in Rothgang (2002).

[27] S. hierzu im Überblick Schmähl (1999c), SIEHE KAPITEL 22 IN DIESEM BAND.

Kranken- und Pflegeversicherung auch die steigende Zahl älterer Menschen weiterhin Beiträge. Insofern sind hier die Auswirkungen des demographischen Strukturwandels auf die Beitragssätze geringer als in der umlagefinanzierten Alterssicherung.

21.10 Vermeidet „Kapitaldeckung" statt Umlagefinanzierung negative Folgen demographischen Wandels im Gesundheitswesen?

Schließlich ist noch auf einen Fragenkomplex hinzuweisen, der vor Einführung der Pflegeversicherung in Deutschland intensiv diskutiert wurde, kürzlich im Bereich der Alterssicherung zu Reformmaßnahmen führte und jetzt verstärkt für die Krankenversicherung erörtert wird: die Abkehr vom Umlageverfahren und der Übergang zu kapitalfundierten Finanzierungsverfahren.[28] „Kapitalbildung – auch im Gesundheitswesen", so lautet eine in jüngster Zeit immer häufiger erhobene Forderung.[29] Auf die vielgestaltigen Realisierungsmöglichkeiten und vielschichtigen – nicht zuletzt auch Verteilungsfragen aufwerfenden – Implikationen eines Übergangs zu mehr oder gar vollständiger Kapitalfundierung[30] wie auch auf damit einhergehende Umstellungsprobleme kann hier nicht eingegangen werden.[31] Zudem wird diese Forderung nicht selten auch mit anderen grundlegenden Umgestaltungsvorstellungen für das Gesundheitswesen – wie z.B. einer Aufhebung der Trennung zwischen gesetzlicher und privater Krankenversicherung – verknüpft.

Oftmals wird die Forderung nach (mehr) Kapitalfundierung im Gesundheitswesen damit begründet, daß die Kapitalakkumulation als Grundlage für die Finanzierung von Sozialausgaben den Vorteil aufweise, daß sie im Vergleich zur Umlagefinanzierung kaum oder zumindest weitaus weniger den demographischen Einflüssen wie auch politischen Risiken ausgesetzt und damit längerfristig finanziell stabiler sei. Daß sich allerdings eine steigende Lebenserwartung gleichermaßen auf Umlagefinanzierung wie Kapitalfundierung auswirkt, dürfte unstrittig sein. Und auch die Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung – weniger Junge, mehr Alte – hat nicht nur für Arbeitsmärkte und das Umlageverfahren erhebliche Folgen, sondern auch für Kapitalmärkte und folglich auch für kapitalfundierte Verfahren. Dies wird in jüngster Zeit – nachdem insbesondere in

---

[28] Zur Diskussion um die Finanzierung der Pflegeversicherung s. Schmähl (1992c).

[29] So der gleichnamige Beitrag von Henke (2001b), sowie ders. (2002) oder – unter vielen anderen – Cassel und Oberdieck (2002).

[30] In diesem Sinne Henke und das von der Vereinten Krankenversicherung vorgestellte Modell; s. auch Rumm (2000).

[31] Einen breit angelegten Überblick liefert Breyer (2000). S. auch Schmähl (1995c).

Alterssicherungssystemen weltweit eine Tendenz zur mehr Kapitalfundierung festzustellen ist – sogar von Finanzmarktakteuren betont. Lange Zeit wurde der Hinweis auf die makroökonomischen Rückwirkungen kapitalfundierter Verfahren in Zeiten, in denen weniger Jüngere Kapital akkumulieren und für immer mehr Ältere Kapital zur Finanzierung laufender Ausgaben (für den Lebensunterhalt oder bei Krankheit) abgebaut wird mit der Folge eines sinkenden Realwerts von Vermögen, als geradezu unbedeutend beiseite geschoben. Denn es böte sich ja die Möglichkeit, in Ländern mit junger Bevölkerung und großem Kapitalbedarf anzulegen und von dort später die Mittel zurückzutransferieren. Doch nicht allein die aktuelle Abwärtsentwicklung auf den Kapitalmärkten führt zu einer Korrektur der in Zeiten der permanent steigenden Börsenkurse entstandenen optimistischen Zukunftsprognosen, sondern vor allem ist auf folgendes aufmerksam zu machen: Es vollzieht sich nahezu weltweit eine Ausweitung kapitalfundierter Formen der sozialen Sicherung. Das bedeutet eine beträchtliche Zunahme an Finanzkapital, das Anlage sucht. Ob damit auch eine Bildung von Realkapital erfolgt und welche Rendite erzielbar ist, bleibt offen. Die Ausweitung von kapitalfundierten Vorsorgeformen wird zu einem zunehmend wichtiger werdenden Faktor für die Entwicklung der Finanzmärkte und birgt – wie jetzt wieder einmal deutlich wird – gleichfalls beträchtliche ökonomische Risiken in sich.[32]

So wie kapitalfundierte Verfahren nicht immun sind gegen demographische Veränderungen, so sind sie es auch nicht gegen politische Risiken: Man denke nur daran, daß in- wie ausländische Gesetzgeber durch steuerliche Regelungen, durch Beeinflussung der Kapitalströme bis hin zu Enteignung vielfältige Möglichkeiten der Einflußnahme haben. Offenbar ist es hier – wie generell – ratsam, in ausgewogener Weise und nicht auf Wunschvorstellungen basierend und dem Zeitgeist verhaftet Vorbereitungen für Reformmaßnahmen zu treffen. Auch wenn viele Veränderungen im Gesundheitswesen nicht in erster Linie durch die demographische Entwicklung erforderlich sind, so ist diese aber dennoch ein wichtiger in die Vorbereitungen einzubeziehender Faktor, der selbst viele unterschiedliche Facetten aufweist. Nur einige davon konnten hier angedeutet werden. Sie lassen aber erkennen, daß eine differenzierte Analyse Voraussetzung für nachhaltig wirksame Lösungsansätze ist.

[32] Übrigens auch für die Länder, in denen z.B. große institutionelle Anleger ihre Mittel angelegt hatten, ist doch auch ein „Herdenverhalten“ – d.h. gleichgerichtetes Handeln der Akteure – nicht unrealistisch. Dies kann gerade in kleineren Ländern zu erheblichen und schmerzhaften ökonomischen Anpassungszwängen führen, wie jüngste Entwicklungen in Südamerika und Asien zeigten.

22 Pflegeversicherung in Deutschland: Finanzbedarf und Finanzverflechtung – Empirische Befunde und offene Fragen*

22.1 Zu den thematischen Schwerpunkten dieses Beitrags

Auch wenn am Beginn der mehr als 20 Jahre andauernden Diskussion über eine Neugestaltung der sozialen Sicherung bei Pflegebedürftigkeit Fragen der Versorgung Pflegebedürftiger und der Ausgestaltung von Leistungen im Mittelpunkt standen und insbesondere Anfang der 1990er Jahre alle Grundsatzfragen der Gestaltung sozialer Sicherung diskutiert wurden – Fragen, die auch Ende des 19. Jahrhunderts bei der Diskussion über die Einführung und Konzeption der Sozialversicherung eine wichtige Rolle spielten –,[1] so rückten doch zunehmend Finanzierungsaspekte ins Zentrum der politischen Debatte. Ein zentrales Motiv für die schließlich für den größten Teil der Bevölkerung gewählte Sozialversicherungslösung, die mit dem im Mai 1994 beschlossenen Pflegeversicherungsgesetz realisiert und 1995 sowie 1996 in zwei Stufen umgesetzt wurde, war die finanzielle Entlastung der Kommunen von pflegebedingten Sozialhilfeausgaben. Hier zeigt sich übrigens eine Parallele zur Einführung der gesetzlichen Rentenversicherung Ende des 19. Jahrhunderts: Auch damals sollten die Kommunen von Ausgaben für die Armenfürsorge entlastet werden.

Im Zusammenhang mit der sozialen Absicherung bei Pflegebedürftigkeit wurde eine Vielzahl von Finanzierungsfragen diskutiert.[2] Eine war die nach dem adäquaten Finanzierungsverfahren – also Umlagefinanzierung oder Kapitalfundierung. Indirekt wurde hierzu ein Kompromiß dadurch gefunden, daß sich die Grenzziehung zwischen den Personen, die in das neue Sozialversicherungssystem der sozialen Pflegeversicherung einbezogen wurden, an der sogenannten

* ERSTVERÖFFENTLICHUNG: 1999 (SIEHE SCHMÄHL 1999c). Meinen Mitarbeitern, Anke Vogler und Dr. Heinz Rothgang, danke ich für viele Anregungen. Einige der hier dargestellten und diskutierten empirischen Ergebnisse basieren auf Forschungsarbeiten, die von der Hans-Böckler-Stiftung finanziell gefördert wurden. Dafür sei auch an dieser Stelle gedankt.

1 Ein Vergleich der seinerzeit diskutierten Vorschläge findet sich bei Seiler (1991).

2 Für einen systematisierenden Überblick s. Schmähl (1993h).

„Friedensgrenze" zwischen umlagefinanzierter gesetzlicher und im Prinzip kapitalfundierter privater Krankenversicherung orientierte.

Im folgenden wird weder auf die Diskussion über Umlagefinanzierung versus Kapitalfundierung eingegangen,[3] noch auf die spezifischen Aspekte der privaten Pflege-Pflichtversicherung.[4] Eine im Prinzip die gesamte Bevölkerung einbeziehende Pflichtversicherung stellt übrigens ein Novum in der deutschen Sozialpolitik dar.

Im Zentrum dieses Beitrags stehen zunächst empirische Fragen im Zusammenhang mit der Entwicklung des Finanzbedarfs in der sozialen Pflegeversicherung – der Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen und der Ausgaben sowie zu ihrer Deckung erforderlicher Finanzmittel. Sodann wird auf einige Aspekte der Finanzverflechtung zwischen öffentlichen Haushalten eingegangen, die durch die Einführung der Pflegeversicherung aufgeworfen werden. Hierbei konzentriere ich mich auf die Beziehungen der Pflegeversicherung zu anderen Sozialversicherungsträgern – insbesondere der Kranken- und Rentenversicherung – sowie zu Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften, insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen für die Sozialhilfeträger, zumal diese (wie erwähnt) von zentraler Bedeutung im politischen Entscheidungsprozeß waren. Dabei sollen auch einige sozialpolitische Folgerungen gezogen werden, die sich vor allem auf die Zuordnung von Aufgaben zu den verschiedenen öffentlichen Haushalten beziehen.

22.2 Zur Entwicklung des Finanzbedarfs in der sozialen Pflegeversicherung – Empirische Grundlagen von Modellberechnungen

Bei Analysen des Finanzbedarfs ist zum einen die Entwicklung der Ausgaben zu berücksichtigen, sodann die der Aufbringung der Finanzierungsmittel – also vor allem der Beitragssätze. Im Vorfeld der Einführung der Pflegeversicherung wurde angesichts der im höheren Erwachsenenalter stark ansteigenden Pflegewahrscheinlichkeiten und der deutlichen Alterung der in Deutschland lebenden Bevölkerung vor einer vor allem demographisch bedingten Ausgabenexplosion gewarnt. Die Entwicklung der Beitragssätze in der Pflegeversicherung wurde dabei zunächst analog zur gesetzlichen Rentenversicherung ermittelt, als ob nur

[3] S. ausführlich dazu Schmähl (1992c) sowie – mit abweichender Auffassung – Felderer (1992). Zur Diskussion über alternative Finanzierungsverfahren – die seit Ende des 19. Jahrhunderts vor allem im Zusammenhang mit der Alterssicherung geführt wird – ist die Literatur inzwischen unübersehbar; für einen neueren Überblick s. u.a. Hemming (1998). SIEHE AUCH KAPITEL 11-13 IN DIESEM BAND.

[4] S. dazu Wasem (2000).

die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zur Finanzierung beitrügen.[5] Da aber auch Beiträge von Rentnern entrichtet werden, deren Zahl und Anteil an den Beitragspflichtigen zudem steigt, wurde folglich die Entwicklung der Beitragssätze weit überschätzt. Eine adäquate Modellierung der Ausgaben wie der Einnahmen ist erforderlich, steht allerdings vor manchen, insbesondere empirischen Problemen.

22.2.1 Entwicklung der Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung

Für die Ausgabenentwicklung der sozialen Pflegeversicherung spielt eine Vielzahl von Faktoren eine Rolle, von denen in Modellberechnungen in der Regel nur einige als zentrale Bausteine der Berechnungsansätze explizit berücksichtigt werden. Hierbei handelt es sich um

– die demographische Entwicklung,
– die Pflegewahrscheinlichkeiten,
– das Leistungsrecht der Pflegeversicherung,
– die Verhaltensweisen der in dem System agierenden Personen, meist begrenzt auf die Inanspruchnahme der Leistungen der Pflegeversicherung.

Hierzu werden entweder unterschiedliche Datengrundlagen verwendet (so für die Bevölkerungsentwicklung unterschiedliche Modellberechnungen) oder es werden Alternativen definiert, um die Sensitivität von Ergebnissen abschätzen zu können.

Im folgenden werden einige Informationen nur aus zwei Modellansätzen herangezogen, um auf Aussagemöglichkeiten, aber auch auf deren Begrenztheit hinzuweisen. Es handelt sich um Ergebnisse unseres eigenen Bremer Simulationsmodells[6] und um Berechnungen, die von Wille et al. (1998) in einer Expertise für die Enquête-Kommission Demographischer Wandel des Deutschen Bundestages vorgelegt wurden.

22.2.1.1 Zur Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen

Die Zahl der Pflegebedürftigen – das personale Mengengerüst – setzt zunächst eine Definition von Pflegebedürftigkeit voraus. Sie ist durch das Pflegeversiche-

---

5 So Dinkel (1993), kritisch dazu Schmähl (1993g).
6 Das Basismodell ist beschrieben in Schmähl und Rothgang (1996).

rungsgesetz gegeben.[7] Sodann geht es um die Besetzung der einzelnen Altersklassen (getrennt für die beiden Geschlechter) und deren Entwicklung im Zeitablauf. Hierfür sind Annahmen über Fertilität, Mortalität und Migration maßgebend. Dazu liegen verschiedene – hier als weitgehend bekannt unterstellte – Modellberechnungen vor.[8] Während hinsichtlich der Fertilitätsannahmen kaum Unterschiede in den in Deutschland erstellten Modellberechnungen bestehen,[9] differieren die Annahmen über die Entwicklung von Migration und Mortalität. Darauf wird sogleich noch eingegangen. Zudem sind nicht nur differenzierte Annahmen für die beiden Geschlechter, sondern auch für Ost- und Westdeutschland erforderlich.

Das gilt auch für das nächste Element von Berechnungen zur Zahl der Pflegebedürftigen, den Informationen über die alters- und geschlechtsspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten. Sie sind zudem nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit (die Einstufung in die drei Pflegestufen des Pflegeversicherungsgesetzes) wie auch nach ambulanter und stationärer Versorgung zu differenzieren, damit sie (zur Ermittlung der Ausgaben) mit den entsprechenden Informationen über die Leistungen der Pflegeversicherung kombiniert werden können. Zu den Pflegewahrscheinlichkeiten liegen bislang nur Querschnittsinformationen vor. Verwendet werden in unserem eigenen Simulationsansatz wie auch in der Arbeit von Wille et al. (1998) von Infratest (1993) ermittelte relative Häufigkeiten, die eine starke Altersabhängigkeit der Pflegewahrscheinlichkeiten sowohl für ambulante als auch stationäre Versorgung dokumentieren. Die Pflegewahrscheinlichkeiten steigen insbesondere bei den Hochaltrigen steil an.

Solche Pflegewahrscheinlichkeiten spiegeln die gegenwärtige Situation wider. Hinsichtlich ambulanter und stationärer Versorgung hängen sie somit u.a. von den Haushaltsstrukturen und dem familialen Pflegepotential sowie den vorhandenen Versorgungseinrichtungen ab.

In den bisher vorliegenden Modellberechnungen werden die Querschnitts-Pflegewahrscheinlichkeiten in der Regel für den gesamten Vorausberechnungszeitraum als konstant unterstellt. Annahmen darüber, wie sich die Pflegewahrscheinlichkeiten vor allem bei weiter sinkender Mortalität entwickeln, sind nach wie vor umstritten und bislang empirisch noch schwach untermauert, zumal nach Kohorten differenzierte Längsschnittinformationen fehlen und Morbidität verständlicherweise statistisch schwerer als Mortalität zu erfassen ist.[10]

---

7 Zu damit verbundenen Fragen s. Rothgang und Vogler (1997: 8 ff.).

8 Ein vergleichender Überblick findet sich in Enquête-Kommission (1998), Kap. I.

9 Anders, d.h. optimistischer, die Annahmen in den UN-Bevölkerungsprojektionen. Angesichts der starken Altersabhängigkeit von Pflegebedürftigkeit für die Abschätzung der Zahl der Pflegefälle ist das von nachrangiger Bedeutung.

10 So werden in der Literatur objektive Indikatoren und subjektive Selbsteinschätzung verwendet; s. zum Überblick Murray und Chen (1992). “Analysis of the complex and confusing patterns of

Die vorliegenden Bevölkerungs-Modellberechnungen unterscheiden sich vor allem hinsichtlich des Ausmaßes der unterstellten Nettozuwanderung sowie der Entwicklung der Lebenserwartung.

Dabei zeigen Berechnungen, daß sich unterschiedliche Wanderungssalden auf die Zahl der Pflegebedürftigen vergleichsweise wenig auswirken – sofern sich die Wanderungssalden in Größenordnungen der „offiziellen" Bevölkerungsvorausberechnungen – z.B. der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und der Modellberechnung der interministeriellen Arbeitsgruppe von 1995 (Bundesministerium des Innern 1996) bewegen, vereinfacht zwischen 100.000 und 300.000 jährlich – und sofern (wie in den Berechnungen von Wille et al. 1998, sowie bei Rothgang und Vogler 1997) für bereits im Inland Lebende und für Zuwanderer identische Pflegewahrscheinlichkeiten unterstellt werden.[11]

Von quantitativ größerer Bedeutung für die Zahl der Pflegefälle sind dagegen unterschiedliche Annahmen über die Entwicklung der Mortalität. Dies wird exemplarisch bei einem Vergleich der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 2) und der Variante B der interministeriellen Arbeitsgruppe deutlich, deren Fertilitäts- und Wanderungsannahmen sich wenig unterscheiden. Unterschiedlich sind dagegen die Mortalitätsannahmen: Nach der 8. koordinierten Vorausberechnung wurde eine Steigerung der Lebenserwartung (bei Geburt) nur zwischen 1992 und 2000 um 1,5 Jahre unterstellt, danach keine weitere Zunahme mehr angenommen. In der Berechnung der interministeriellen Arbeitsgruppe wird von einer stärkeren Steigerung der Lebenserwartung ausgegangen, indem (für Westdeutschland) von 1995 bis 2005 eine Zunahme um etwa 1 Jahr, für die nächsten 25 Jahre (bis 2030) um weitere 2 Jahre unterstellt wurde, danach keine weitere Zunahme.[12]

Bereits diese unterschiedlichen Annahmen führen zu einer deutlichen absoluten Steigerung der Zahl der Pflegefälle, wie aus Übersicht 22.1 deutlich wird.

---

change in mortality, causes of death, self-perceived morbidity, and observed morbidity that characterize health transitions requires a multi-disciplinary approach" (S. 499), eine anspruchsvolle Forderung.

[11] Allerdings ist auch die Alters- und Geschlechtsstruktur der Zu- und Abwanderungen von Bedeutung; s. zu einer differenzierten Betrachtung Schmähl (1995b); SIEHE KAPITEL 20 IN DIESEM BAND.

[12] Für Ostdeutschland sind jeweils Angleichungsprozesse an das westdeutsche Niveau unterstellt.

Übersicht 22.1: Anzahl und Anteil Pflegebedürftiger in der sozialen Pflegeversicherung

		Anzahl (in Mio.)		Anteil (in %)			
				Gesamtbevölkerung		Personen 60+	
	Jahr	8. koord. Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 2)	intermin. Arbeitsgruppe (Variante B)	8. koord. Var. 2	intermin. AG Var. B	8. koord. Var. 2	intermin. AG Var. B
	1993	1,52		1,87		9,17	
	2030	2,107	2,313	2,72	2,94	8,13	8,69
	2040	2,234	2,508	3,09	3,39	9,10	9,52
Zunahme gegenüber 1993 (in %)	2030	38,6	52,2	45,5	57,2	-11,30	-5,20
	2040	47,0	65,0	65,2	81,3	-0,80	3,80

Errechnet nach Angaben in Wille et al. (1998). Die hier ausgewiesenen Zahlen beziehen sich auf die in der umlagefinanzierten sozialen Pflegeversicherung erfaßten Personen. Die Autoren gehen davon aus, daß von allen Pflegebedürftigen 90 % in der sozialen Pflegeversicherung versichert sind (S. 24). Nicht erfaßt sind Pflegebedürftige in Behinderteneinrichtungen.

Da die Zahl der Pflegebedürftigen absolut steigt, die Gesamtbevölkerung aber nach den Modellberechnungen in den Jahren 2030 und 2040 deutlich unter dem jetzigen Bevölkerungsstand liegt, nimmt der Anteil der Pflegebedürftigen an der Gesamtbevölkerung zu. Bezieht man die Zahl jedoch auf die Bevölkerung im Alter von 60 und mehr Jahren (das Alterssegment, in dem Pflegebedürftigkeit vor allem auftritt), so zeigt sich, daß – bei konstanten Pflegewahrscheinlichkeiten – der hierauf bezogene Anteil sogar längere Zeit sinkt und z.B. 2040 kaum über dem jetzigen Niveau liegt.

Allerdings finden sich in der Literatur auch deutlich optimistischere Annahmen über die Entwicklung der Lebenserwartung, so u.a. in Arbeiten von Börsch-Supan oder Bomsdorf.[13] Da seit 1960 die Steigerung der Lebenserwartung z.B. der 65jährigen höher war als die Steigerung der durchschnittlichen Lebenserwartung (bei Geburt) und die Lebenserwartung der Älteren für die hier erörterte Frage angesichts der Altersabhängigkeit der Pflegewahrscheinlichkeiten von besonderer Bedeutung ist, erfordert die Entwicklung der Lebenserwartung besondere Aufmerksamkeit. Zudem ist sie in jüngster Zeit meist unterschätzt worden.

Bomsdorf schätzte – in einem allerdings nicht unumstrittenen Ansatz – auf der Basis aller amtlichen Sterbetafeln seit 1871/81 eine exponentielle Wachstumsfunktion für die einjährige Sterbewahrscheinlichkeit und konstruierte daraus Generationen- und Periodensterbetafeln (Bomsdorf 1993, 1994). Da gerade in jüngerer Zeit stärkere Zunahmen der Lebenserwartung zu verzeichnen waren, kann dadurch aber die künftige Entwicklung noch unterschätzt werden. Bezogen auf die 60jährigen und Älteren führt die Verwendung der von Bomsdorf ermittelten Daten zu einer Zunahme der Pflegebedürftigen (in der gesetzlichen Pflegeversicherung) bis 2030 um 60 Prozent und bis 2040 um 74 Prozent gegenüber 1995.[14] Auf Basis der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (Variante 1) ergeben sich für diesen Bevölkerungsteil dagegen Steigerungsraten von nur 55 bzw. 65 Prozent, also um 5 bzw. 9 Prozentpunkte niedrigere Werte.[15]

Bei einem Vergleich des Modells von Bomsdorf mit einem Modell, das hinsichtlich seiner Mortalitätsannahmen der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung entspricht, aber keinerlei Zuwanderung unterstellt, ergeben sich zusätzliche Pflegefälle von 243.000 (2030) bzw. 377.000 (2040). Verglichen mit dem Jahr 1993 bedeutet das bis 2040 eine Steigerung um rund 70 Prozent, wäh-

13 S. Bomsdorf (1994b), für eine vergleichende Übersicht Buslei (1995). Speziell zur Entwicklung der Lebenserwartung von Hochaltrigen (also etwa der 80jährigen und Älteren) s. Grünheid (1998).

14 S. Rothgang und Vogler (1997: 25).

15 In absoluten Zahlen entspricht dies 79.000 (2030) bzw. 126.000 (2040) Personen. Hierbei gilt jedoch zu bedenken, daß Bomsorf keinerlei Zuwanderung berücksichtigt, die 8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung hingegen von erheblichen Nettozuwanderungen ausgeht.

rend sich nach den Annahmen der interministeriellen Arbeitsgruppe eine Zunahme um 65 Prozent ergab (s. Übersicht 22.1).

Die Streubreite der Ergebnisse ist angesichts der Grundgesamtheit beträchtlich. Je ausgeprägter die Annahmen über die Zunahme der Lebenserwartung sind, um so problematischer wird die Annahme zeitinvarianter Pflegewahrscheinlichkeiten. Hier stehen sich in der Literatur nach wie vor unterschiedliche Hypothesen gegenüber: Einerseits wird eine „Medikalisierungshypothese" vertreten, nach der die gewonnenen Lebensjahre überwiegend durch Krankheit und Behinderung charakterisiert sind. Andererseits wird von der optimistischeren Hypothese ausgegangen, daß der Anstieg der Lebenserwartung mit einer „Kompression der Morbidität" einhergehe.

Wille et al. unterstellen in einer Simulation zum Beitragsbedarf ab dem Jahre 2025 alternativ einen Rückgang der altersspezifischen Pflegewahrscheinlichkeiten für jede Altersgruppe um 10 Prozent bis zum Jahr 2030 bzw. um 20 Prozent für die Altersgruppen über 80 Jahre (Wille et al. 1998: 48 f.). Überträgt man die von den Autoren errechnete relative Beitragsminderung auf die Zahl der Fälle (im erstgenannten Fall sind es 10 Prozent, im zweiten 12,5 Prozent, jeweils identisch für 2030 und 2040[16]), so reduziert sich die Zahl der Pflegebedürftigen um 210.000 bzw. 250.000. D.h. im Jahr 2040 wären es statt 2,5 Millionen nur 2,25 Millionen Pflegebedürftige und deren Steigerungsrate gegenüber 1993 betrüge nicht 65 Prozent, sondern weniger als 50 Prozent.[17]

Eine der wichtigen Forschungsaufgaben ist meines Erachtens, auf der Basis von Längsschnittdaten die Entwicklung sowohl der Lebenserwartung von Kohorten zu analysieren als auch die Entwicklung der Morbidität, hier der Pflegewahrscheinlichkeiten.[18] Für empirisch besser fundierte Analysen – auch für Kausalanalysen – sind Längsschnittinformationen notwendig, da bekanntlich Querschnittsdaten verzerrte Informationen vermitteln können. Für Aussagen über die zu erwartende demographisch bedingte Entwicklung z.B. in der Pflegeversicherung – aber auch der Kranken- und Rentenversicherung – wären solche Daten außerordentlich wichtig. Es ist zu wünschen, daß u.a. Krankenkassendaten für entsprechende Analysen zugänglich werden. Bislang vorliegende Befunde legen es nahe, bei Vorausschätzungen der Entwicklung der Lebenserwartung wie auch der Morbidität sozioökonomische Faktoren (wie u.a. Einkommen und die Art der

---

[16] S. Wille et al. (1998), Tab. A14.

[17] In einer von Rothgang (1997) durchgeführten Modellberechnung führte eine lineare Verlagerung der Pflegewahrscheinlichkeiten in eine um 2 Jahre höhere Altersgruppe (also eine Rechtsverschiebung der Kurve der Pflegewahrscheinlichkeiten) zu einer Senkung der Fallzahlen um durchschnittlich 16 Prozent pro Jahr.

[18] An anderer Stelle sind verschiedene Einflußfaktoren – mit weiteren Hinweisen zur Literatur – diskutiert worden, s. Schmähl (1995d: 623-628).

Einkommensverwendung) mit einzubeziehen, diese also nicht als exogene, sondern endogene Variable zu behandeln.

Nur am Rande sei erwähnt, daß bei Berücksichtigung der heutigen altersspezifischen Wahrscheinlichkeiten für ambulante und stationäre Pflege der Anteil vollstationärer Pflege von derzeit gut 29 Prozent bis zum Jahr 2040 nur minimal um 1,5 bis 2 Prozentpunkte steigen würde. Allein aus der Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung – sofern keine veränderten Verhaltensweisen unterstellt werden – ergibt sich also keine tiefgreifende Verschiebung hin zur kostenträchtigeren stationären Pflege. Dies führt bereits zur Frage nach den künftigen familialen und insgesamt ambulanten Versorgungsmöglichkeiten. Eine umfassende Modellierung der Haushaltsstrukturveränderungen in Kombination mit Pflegewahrscheinlichkeiten liegt meines Wissens noch nicht vor.

Allerdings ist von einem signifikanten Rückgang des häuslichen Pflegepotentials auszugehen. Dies ist zum Teil demographisch bedingt. An anderer Stelle wurde dargelegt, in welchem Ausmaß die Zahl von Frauen – in verschiedenen Alterssegmenten – zur Zahl der Pflegebedürftigen (als Indikator für das familiale weibliche Pflegepotential) zurückgeht. Durch zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen, kleinere „soziale Netzwerke“ infolge kleinerer und räumlich weiter auseinander lebender Familien, dürfte diese Tendenz jedoch deutlich verstärkt werden und den Bedarf an (professionellen) Dienstleistungen steigern.[19] Ihre Art (also ob ambulante oder stationäre Versorgung möglich oder notwendig ist) wird die Ausgabenentwicklung, auf die jetzt einzugehen ist, maßgeblich mit prägen.

22.2.2 Zur Entwicklung der Leistungen und der Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung

Für die Ausgabenentwicklung sind von zentraler Bedeutung

(a) die Leistungsarten und -sätze der Pflegeversicherung sowie
(b) deren jeweilige Inanspruchnahme.

Das vom Gesetzgeber festgelegte Leistungsspektrum in den drei Pflegestufen, für Geld- und Sachleistung im Falle ambulanter Pflege, sowie zwischen ambulanter, teil- und vollstationärer Pflege (s. Übersicht 22.2) läßt bereits erkennen, daß die Entwicklung der Pflegefälle je nach Pflegestufe, Art der Versorgung

[19] S. hierzu ausführlicher Schmähl (1998e: 15-21).

bzw. Entscheidung über die Inanspruchnahme unterschiedlicher Leistungen beträchtliche Auswirkungen auf die Höhe und Entwicklung der Ausgaben hat.[20]

Übersicht 22.2: Leistungen der Pflegeversicherung bei häuslicher, teilstationärer und vollstationärer Pflege in DM pro Monat

	häuslich		teilstationär	vollstationär[a)]
Pflegestufe	Pflegegeld	Sachleistung	Sachleistung	Sachleistung
I	400	750	750	2.000
II	800	1.800	1.500	2.500
III	1.300	2.800	2.100	2.800
Härtefälle		3.750		3.300

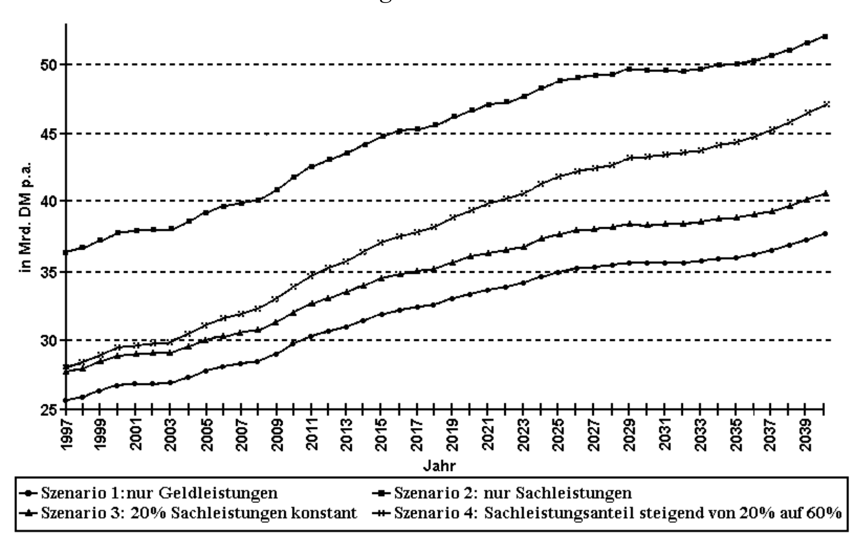
[a)] Die genannten Leistungshöhen gelten zunächst nur für einen Übergangszeitraum bis zum 31.12.1999 (§43 Abs. 5 SGB XI). Jedoch gilt grundsätzlich nach §43 Abs. 2 SGB XI, daß die monatlichen Leistungen pro Fall – abgesehen von Härtefällen – nicht mehr als 2.800 DM und die jährlichen Ausgaben einer Pflegekasse für die bei ihr versicherten stationär versorgten Pflegebedürftigen im Durchschnitt 30.000 DM je Pflegebedürftigen nicht übersteigen dürfen.

Dies sei zunächst am Beispiel unveränderter Leistungshöhen verdeutlicht. In den Bremer Simulationen – inzwischen auch von Wille et al. (1998) – wurden insbesondere die Auswirkungen einer unterschiedlichen Inanspruchnahme von Geld- und Sachleistungen bei ambulanter Versorgung herausgearbeitet.

Übersicht 22.3 illustriert die Spannweite der Ausgabenentwicklung je nach Inanspruchnahme von Geld- und Sachleistungen. Ausgangspunkt ist die 8. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung als demographischer Rahmen. Unterstellt wurden weiterhin konstante Pflegewahrscheinlichkeiten wie auch konstante Leistungshöhen in der Pflegeversicherung.

[20] Nur am Rande sei darauf hingewiesen, daß die Geldleistungen nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs auch exportpflichtig sind, was überwiegend – mit Ausnahme der Vertreter der Bundesregierung – auch erwartet wurde. Bundesregierung und Parlament hatten die Geldleistungen als „Sachleistungssurrogat“ bezeichnet und die Auffassung vertreten, daß diese damit – wie bei Sachleistungen – nicht der Exportpflicht unterliegen.

Übersicht 22.3: Gesamtausgaben der sozialen Pflegeversicherung bei konstantem Leistungsniveau



Quelle: Eigene Darstellung.

Zwar sind bei konstanter Struktur der Inanspruchnahme die Steigerungsraten der Ausgaben bis 2040 weitgehend gleich, doch differiert das Ausgabenniveau erheblich: Unterstellt man – was der gegenwärtigen Situation weitgehend entspricht –, daß 20 Prozent der Anspruchsberechtigten Sachleistungen wählen (Szenario 3), dann lägen ceteris paribus die Ausgaben im Jahr 2040 auf einem Niveau, das bei hundertprozentiger Inanspruchnahme von Sachleistungen (Szenario 2) bereits 2007 erreicht würde.

Es spricht manches für eine im Zeitablauf steigende Inanspruchnahme von Sachleistungen (zumal – wie erwähnt – das familiale Pflegepotential zurückgeht, was bei ambulanter Pflege einen höheren Anteil professioneller Pflege erfordert). Exemplarisch ist in Übersicht 22.3 unterstellt, daß der Sachleistungsanteil (von 20 Prozent im Basisjahr 1995) jedes Jahr um einen Prozentpunkt steigt (Szenario 4) und folglich 2040 65 Prozent erreicht. In diesem Fall steigen die Ausgaben bis 2040 um 68 Prozent und nicht um etwa 45 Prozent, wie bei konstantem gegenwärtigem Inanspruchnahmeverhalten (Szenario 3) (also reinem Altersstruktureffekt der Pflegebedürftigen).

Von zentraler Bedeutung ist weiterhin die Entwicklung der Leistungen im Zeitablauf. Im Pflegeversicherungsgesetz ist – z.B. im Unterschied zur gesetzli-

chen Rentenversicherung – keine Aussage über Art und Ausmaß der Dynamisierung von Leistungen getroffen. Insofern sind unterschiedliche Konstellationen denkbar. Hierauf wird im Zusammenhang mit den Auswirkungen auf den Beitragssatz im nächsten Abschnitt eingegangen.[21]

22.2.3 Entwicklung von Beitragseinnahmen, Bemessungsgrundlagen und Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung

22.2.3.1 Entwicklung der Beitrags-Bemessungsgrundlagen

Der im Umlageverfahren bei gegebenem Ausgabenvolumen zum Budgetausgleich erforderliche Beitragssatz ergibt sich aus der jeweiligen Zahl an Beitragspflichtigen und der durchschnittlichen Höhe des beitragspflichtigen Einkommens. In der Pflegeversicherung sind vor allem drei unterschiedliche Gruppen an Beitragszahlern zu unterscheiden:

– sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit ihrem Bruttoarbeitsentgelt bis zur Beitragsbemessungsgrenze,
– Leistungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit, mit 80 Prozent des Bruttoarbeitsentgelts als Beitragsgrundlage und
– Rentner mit ihrer Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung.

Für eine Ermittlung der künftigen Summe beitragspflichtiger Einkommen ist also nicht allein eine Berechnung des Erwerbspersonenpotentials erforderlich, sondern auch die Arbeitsnachfrage ist zu modellieren, um Angaben über Beschäftigte, registrierte Arbeitslose sowie die Lohnentwicklung abzuleiten. Bei den Rentnern ist u.a. die Veränderung des Rentenniveaus im Vergleich zur Bruttolohnentwicklung wichtig. Renten steigen – abgesehen von Strukturänderungen im Rentenbestand – mit der Entwicklung des durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelts (die zudem – würde die vom 13. Bundestag beschlossene Veränderung der Rentenformel nicht rückgängig gemacht – um einen Abschlag von derzeit rund 0,5 Prozent pro Jahr vermindert würde).[22] D.h. die durchschnittliche Beitragsgrund-

---

[21] Eine weitere wichtige Ausgabenkategorie sind die Beiträge der Pflegekasse an die gesetzliche Rentenversicherung für nicht erwerbsmäßig tätige Pflegepersonen. Die Beiträge sind von der Pflegestufe des Gepflegten abhängig, aber auch vom Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung. Auf diese Finanzbeziehungen wird im Zusammenhang mit den Finanzverflechtungen im letzten Teil des Beitrags eingegangen.

[22] Der sogenannte „demographische Faktor“ wurde nach dem Regierungswechsel schließlich durch zwei 2001 und 2004 eingeführte andere Faktoren abgelöst (fiktiver Prozentsatz der für erforderlich gehaltenen privaten Vorsorge zur Kompensation

lage der Rentner ist also nicht nur niedriger als die der Beschäftigten, sondern sie entwickelt sich auch im Zeitablauf langsamer. D.h. ein steigender Anteil von Rentnern an der Gesamtheit der Beitragspflichtigen führt ceteris paribus zu einem langsameren Anstieg der durchschnittlichen Beitragsgrundlage aller Versicherten in der Pflegeversicherung. Weiterhin ist von Einfluß auf die Beitragsgrundlagen, wie sich z.B. aufgrund sozialrechtlicher Regelungen, aber auch der Morbiditäts- und der Arbeitsmarktentwicklung, der Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben und damit auch die Rentenhöhe entwickeln. Eine Verlängerung der Erwerbsphase würde – sofern dies nicht zu Arbeitslosigkeit bei anderen Gruppen führt – ceteris paribus zu einem Rückgang der Relation von Rentnern zu Beschäftigten (einem sinkenden Rentnerquotienten) führen und die Beitragsgrundlage im Durchschnitt steigern.

22.2.3.2 Entwicklung des Beitragssatzes bei unterschiedlicher Dynamisierung der Leistungen in der Pflegeversicherung und die Konsequenzen für den Realwert der Pflegeleistungen

Wille et al. (1998) kommen bei einer Sachleistungsquote in der ambulanten Versorgung von 20 Prozent zu einer Steigerung des Beitragssatzes in der Pflegeversicherung bis zum Jahr 2030 bzw. 2040

– nach der 8. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (Variante 2) von derzeit 1,7 Prozent auf rd. 2,5 Prozent bzw. 2,8 Prozent;
– bei Verwendung der Daten der interministeriellen Arbeitsgruppe (Variante B) auf 2,7 bzw. rd. 3,1 Prozent.
– Bei einer konstanten Sachleistungsquote von 50 Prozent – die die Autoren als „Referenzmodell“ wählen – ergaben sich demgegenüber Beitragssätze von rd. 3,0 bzw. 3,4 Prozent (s. Übersicht 22.4).[23]

der Leistungsreduktion in der gesetzlichen Rentenversicherung sowie ein sogenannter „Nachhaltigkeitsfaktor“). Aufgegeben wurde auch die Orientierung an der Entwicklung der durchschnittlichen Nettoarbeitsentgelte. Stattdessen wurde wieder eine Ankoppelung der Rentenanpassung an die durchschnittliche Bruttolohnentwicklung vorgenommen und zusätzlich an die Entwicklung des Beitragssatzes zur gesetzlichen Rentenversicherung, wie dies schon früher vom Verfasser (und später auch vom Sozialbeirat der Bundesregierung) befürwortet wurde. Ergänzt wurde dies dann zusätzlich durch einen weiteren Faktor (Nachholfaktor). Die Folge ist eine zunehmend intransparente Rentenformel.

[23] Damit wird allerdings – zumindest bis die Sachleistungsquote von heute 20 auf 50 Prozent gestiegen ist – das Ausgaben- und Beitragsniveau deutlich überzeichnet.

Übersicht 22.4: Beitragssatz in der gesetzlichen Pflegeversicherung – in Prozent –

1996 (2. Halbj.)	1,7		
	Sachleistungsquote 20 %		Sachleistungsquote 50 %
	8. koord. Bevölk. (Variante 2)	intermin. AG (Variante B)	interministerielle AG (Variante B)
2030	2,5	2,7	3,0
2040	2,8	3,1	3,4

Quelle: Wille et al. (1998). Beitragssätze auf eine Nachkommastelle gerundet.

Dabei ist unterstellt, daß die durchschnittlichen Ausgaben je Pflegefall in gleichem Ausmaß steigen wie die beitragspflichtigen Einkommen der Mitglieder, und zwar um 3,5 Prozent p.a.[24] Diese Dynamisierungsannahme ist jedoch nicht aus dem Pflegeversicherungsgesetz ableitbar und entspricht bis jetzt auch nicht der Realität. Da Wille et al. die Zahl der Beschäftigten bei unveränderten derzeitigen Erwerbsquoten fortschreiben und diese auch bei deutlich veränderter Arbeitsmarktlage nicht ändern (folglich keinen Zustrom aus der stillen Reserve, keine Abnahme der Arbeitslosigkeit unterstellen), dürfte der Beitragsbedarf wegen der in den Berechnungen unterstellten rückläufigen Beschäftigungszahlen überzeichnet sein.

Das Ausmaß der Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen ist zweifellos von erheblicher Bedeutung für die Finanzlage der Pflegeversicherung. Wille et al. variieren schematisch die Dynamisierung der Durchschnittsausgaben. Weicht das Ausgabenwachstum um 0,5 Prozent pro Jahr von der Zuwachsrate des durchschnittlichen beitragspflichtigen Einkommens ab, so führt das zu einem Unterschied in der Höhe des Beitragssatzes im Jahr 2030 von gleichfalls 0,5 Beitragspunkten (in 2040 von etwa 0,7 Beitragspunkten). Das heißt, daß bei einer Dynamisierungsannahme von 3 Prozent p.a. und einer Zuwachsrate der durchschnittlichen Beitragsgrundlage von 3,5 Prozent der erforderliche Beitragssatz bei einem Sachleistungsanteil von 50 Prozent im Jahr 2030 bei rund 2,5 Prozent und nicht bei rund 3 Prozent liegen würde.

Eine Beurteilung der Wirkungen der Dynamisierungsannahmen ist aber nicht allein mit Blick auf den Beitragssatz sinnvoll möglich, sondern hat auch die Frage einzubeziehen, was mit den Zahlungen der Pflegeversicherung tatsächlich an Pflegeleistungen finanziert werden kann. Denn es kann ja nicht auf Dauer

[24] Vermutlich ist das Einkommen pro Mitglied, nicht aber die Steigerung der Einkommenssumme gemeint.

davon ausgegangen werden, daß die Pflegekosten unverändert bleiben. Pflegetätigkeiten sind personalintensive Dienstleistungen mit geringem Rationalisierungspotential. Wenn die Löhne der Pflegekräfte im Ausmaß der durchschnittlichen gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung steigen, ergibt sich angesichts der unterdurchschnittlichen Produktivitätsentwicklung ceteris paribus die Notwendigkeit zur Erhöhung der Pflegekosten. Das heißt auch, daß die Preissteigerungsrate im Pflegebereich über der allgemeinen Preissteigerungsrate liegen dürfte.

Zudem dürfte vermutlich angesichts der steigenden Nachfrage nach Pflegekräften eher eine überdurchschnittliche Steigerung der Entlohnung zur Deckung des Personalbedarfs insbesondere im stationären Bereich erforderlich werden. Selbst eine Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen mit der durchschnittlichen Bruttolohnzuwachsrate würde also zu einem Rückgang der Kaufkraft der Pflegeversicherungsleistungen führen.

Damit wird deutlich, daß es in der Pflegeversicherung keine strikte einnahmeorientierte Ausgabenpolitik etwa bei konstantem Beitragssatz geben kann, wenn man nicht einen drastischen Verfall der Kaufkraft der Versicherungsleistungen hinnehmen will. Und auch eine Beitragssatzanhebung zur Kompensation demographiebedingter Ausgabensteigerungen in der Pflegeversicherung – wie es im Gesetzgebungsverfahren angedeutet wurde – würde zu einem Kaufkraftverlust führen. Ohne hier auf Auswirkungen unterschiedlicher Parameterkonstellationen im Zusammenhang mit Dynamisierung und Kosten einzugehen,[25] kann allgemein festgehalten werden, daß der Gesetzgeber vor der Entscheidung steht, inwieweit die Kaufkraft der Versicherungsleistungen erhalten bleiben soll und in welchem Ausmaß dafür Beitragssatzsteigerungen hingenommen werden. Kaufkraftstabilität der Versicherungsleistungen und Beitragssatzstabilität zugleich kann es nicht geben. Bleibt die Beitragsanhebung hinter dem zurück, was zur Kaufkraftstabilisierung der Versicherungsleistungen erforderlich ist, dann stellt sich zugleich die Frage, inwieweit das angestrebte Ziel, Pflegebedürftige weitgehend aus der Sozialhilfeabhängigkeit zu befreien, realisierbar ist. Ob bzw. inwieweit dies beim gegenwärtigen Leistungsniveau erreicht wurde, wird im nächsten Abschnitt erörtert.

[25] Dies ist für verschiedene Szenarien in Schmähl und Rothgang (1996), Rothgang (1997) sowie Rothgang (1999) diskutiert worden.

22.3 Finanzverflechtung der Pflegeversicherung mit anderen öffentlichen Haushalten

22.3.1 Pflegeversicherung und Sozialhilfe – Sozialhilfeausgaben und Sozialhilfefälle nach Einführung der Pflegeversicherung

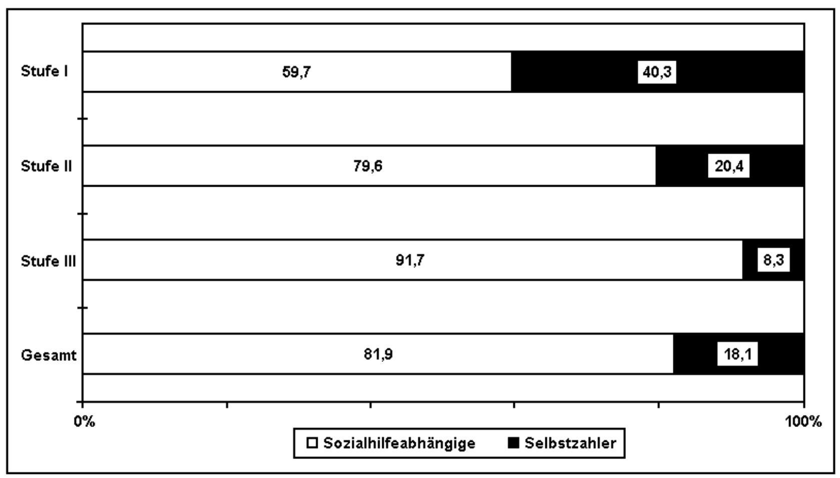
Von besonderem Interesse ist, inwieweit die Sozialhilfeträger durch die Einführung (vor allem der 2. Stufe) der Pflegeversicherung finanziell entlastet werden, da im Regelfall stationär Pflegebedürftige aufgrund der hohen Pflegekosten – zumindest bei längerer Zeit der Versorgung – zu Sozialhilfebedürftigen wurden. Es geht also um das finanzpolitische Ziel der Entlastung der Sozialhilfeträger bei den Ausgaben. Aus sozialpolitischer Sicht geht es auch darum, inwieweit es gelingt, Sozialhilfebedürftigkeit zu vermeiden, also die Zahl der Sozialhilfeempfänger zu reduzieren. Dies sind zwei unterschiedliche Aspekte. Eine Untersuchung dieser Frage hat zu berücksichtigen, daß die Kosten der vollstationären Pflege dreigeteilt sind, mit zudem unterschiedlichen Kostenträgern:

(a) *Die pflegebedingten Kosten*: Hierzu leistet die Pflegeversicherung einen nach oben begrenzten Zuschuß. Verbleibende Kosten sind vom Pflegebedürftigen – bzw. bei unzureichendem Einkommen vom Sozialhilfeträger – zu finanzieren.
(b) *Die Investitionskosten*: Sie „sollen“ von den Ländern übernommen werden, ohne daß allerdings eine rechtliche Bindung besteht, da der Bund hierfür keine Gesetzgebungskompetenz hat. Diese dualistische anstelle einer monistischen Finanzierung, die für den Krankenhaussektor schon lange gefordert wird, ist in der Pflegeversicherung auf Drängen der Länder eingeführt worden. Sofern die Länder die Investitionskosten nicht finanzieren, sind sie den Pflegebedürftigen in Rechnung zu stellen bzw. – bei unzureichendem Einkommen – wiederum vom Sozialhilfeträger zu übernehmen.
(c) *Die Kosten für Unterkunft und Verpflegung* (die sogenannten „Hotelkosten“): Sie sind im Prinzip vom Pflegebedürftigen selbst zu tragen – bei unzureichendem Einkommen allerdings vom Sozialhilfeträger.

Um der Frage nachzugehen, welche Auswirkungen sich für Sozialhilfeträger und bisherige Sozialhilfeempfänger ergeben, sowie welche Gründe dafür maßgebend sind, wurde für das Land Bremen eine Vollerhebung durchgeführt, in die alle Pflegebedürftigen in vollstationären Pflegeeinrichtungen einbezogen wurden, die zum Stichtag 30. Juli 1996 – also dem Tag vor der Einführung der 2. Stufe der Pflegeversicherung – Hilfe zur Pflege nach dem Bundessozialhilfegesetz bezogen hatten. Für die Grundgesamtheit von rund 2.700 Personen wurden neben

soziodemographischen Merkmalen deren Einkommen und die Kosten der Heimpflege erfaßt. Sodann wurden alle Zahlungen der Pflegekassen, Veränderungen der Pflegesätze (also der Heimkosten) und des Sozialhilfebezugs erhoben, die sich bis Ende des Jahres 1997 ergeben haben. Damit standen Verlaufsdaten zur Analyse in der Zwischenzeit eingetretener Veränderungen zur Verfügung. Auf Details der 1998 durchgeführten Untersuchung kann hier nicht eingegangen werden,[26] nur einige zentrale Ergebnisse seien referiert, ohne dabei allerdings den Anspruch auf Repräsentativität für andere Großstädte oder gar die Bundesrepublik insgesamt erheben zu wollen. Zunächst zu der sozialpolitisch zentralen Frage nach der Veränderung der Zahl der Hilfeempfänger durch das Pflegeversicherungsgesetz; s. Übersicht 22.5. Durch die Einführung der Pflegeversicherung sind 18 Prozent der bisherigen Sozialhilfe-Altfälle aus der Sozialhilfe herausgekommen. Anders ausgedrückt: 82 Prozent der Altfälle benötigen bei stationärer Pflege in Bremen weiterhin ergänzende Sozialhilfezahlungen, auch wenn sich die absolute Höhe der individuellen Zahlungen vermindert hat.

Übersicht 22.5: Anteil der in der Sozialhilfe verbleibenden Pflegebedürftigen nach Einführung der Pflegeversicherung



Quelle: Eigene Darstellung, basierend auf Rothgang und Vogler (1998).

[26] Zu der Untersuchung, die in Kooperation mit der zuständigen Senatsbehörde des Landes Bremen und gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung durchgeführt wurde, s. Rothgang und Vogler (1998).

Es zeigt sich eine deutliche Differenzierung nach den Pflegestufen: Sind in der Pflegestufe I 40 Prozent nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen, so sind es in der Stufe III lediglich 8 Prozent. Übersicht 22.6 verdeutlicht, in welchem quantitativen Ausmaß weiterhin Sozialhilfezahlungen erforderlich sind. Ein individueller Sozialhilfebedarf unter 500 DM monatlich besteht bei 21,5 Prozent der Fälle, bis unter 1.000 DM liegt er bei rund 43 Prozent.

Übersicht 22.6: Verbleibender Sozialhilfebedarf nach Einführung der Pflegeversicherung

Quelle: Eigene Darstellung nach Ergebnissen in Rothgang und Vogler (1998).

Der Grund für eine weiterhin bestehende Sozialhilfeabhängigkeit kann bei allen drei der oben erwähnten Kostenkomponenten liegen, d.h. bei unzureichendem Einkommen allein für die Finanzierung von Unterkunft und Verpflegung, bei den Pflegekosten, die über die Leistungen der Pflegeversicherung hinausgehen, sowie bei pflegekostensteigernder unzureichender Investitionskostenfinanzierung durch das Land. In Bremen bilden für knapp zwei Drittel der Hilfeempfänger ungedeckte *Hotelkosten* einen Grund für den Verbleib in der Sozialhilfe. Auf eine detaillierte Analyse der Ursachen kann hier nicht eingegangen werden.[27]

Die *Investitionskosten* bereits bestehender Einrichtungen fördert das Land Bremen anteilig in Form der Objektförderung (sofern der entsprechende Pflegeplatz mit einem Pflegebedürftigen im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes belegt ist), während einige andere Bundesländer anstelle oder zusätzlich zur Objektförderung ein sogenanntes Pflege-Wohngeld eingeführt haben, also eine Subjektförderung, die dann erfolgt, wenn anderenfalls Sozialhilfezahlungen

[27] S. hierzu ausführlich ebd.

notwendig würden.[28] In Bremen werden von den durchschnittlichen monatlichen Investitionskosten in Höhe von 621 DM pro Hilfeempfänger im Durchschnitt 190 DM vom Land übernommen, also nur 31 Prozent. Anders ausgedrückt: Mehr als zwei Drittel der Investitionskosten werden somit von Pflegebedürftigen bzw. Sozialhilfeträgern finanziert. Dies trägt mit zur verbleibenden Sozialhilfebedürftigkeit bei.

Schließlich zur Höhe der Pflegeversicherungsleistungen im Vergleich zu den *Pflegekosten*: Die relative Höhe der Pflegeversicherungsleistungen bezogen auf die Pflegekosten nimmt mit steigender Pflegestufe ab, d.h. die Spreizung der Pflegeversicherungsleistungen bei stationärer Versorgung entspricht nicht der Spreizung der Pflegekosten. Denn vergleicht man die pflegebedingten Kosten in den einzelnen Pflegestufen mit den Pflegeleistungen, so zeigt sich, daß in einer nicht unbeträchtlichen Zahl von Fällen in Bremen eine „Unterdeckung" auftrat, die in Pflegestufe III praktisch alle Fälle umfaßte, während in Stufe II 83 Prozent und in Stufe I nur 40 Prozent eine solche „Unterdeckung" aufwiesen. Das heißt, bei rund 60 Prozent der Pflegebedürftigen reichen die Pflegeversicherungsleistungen der Stufe I zur Deckung der Pflegekosten aus, bei nur noch 17 Prozent in Stufe II und in Stufe III nur noch bei einem Prozent. Das quantitative Ausmaß ist im Durchschnitt der Pflegestufen, mehr natürlich noch in den Einzelfällen, recht unterschiedlich, die Unterdeckung beträgt in Stufe II im Durchschnitt rd. 240 DM und erreicht für Stufe III rund 1.250 DM monatlich.[29]

Betrachtet man diese – zwar nicht ohne weiteres verallgemeinerbaren – Informationen, dann bleibt doch ein beträchtlicher Abstand zu den sozialpolitischen Hoffnungen auf eine weitgehende Reduktion der pflegebedingten Sozialhilfeabhängigkeit nach Einführung der Pflegeversicherung. Unstrittig hat die Pflegeversicherung allerdings den Finanzbedarf der Sozialhilfeträger reduziert. Um dies zu ermitteln, wurden für Bremen die Sozialhilfeausgaben vor und nach Einführung der Pflegeversicherung sowie die Ausgaben im Rahmen der Investitionskostenförderung berücksichtigt. In Bremen hat sich der Finanzaufwand um nahezu 60 Prozent reduziert, s. Übersicht 22.7. Dies entspricht der Tendenz nach auch der bundesweiten Entwicklung: Die Aufwendungen für Hilfe zur Pflege in und außerhalb von Einrichtungen sind von 1995 bis 1997 um etwa 61 Prozent zurückgegangen.[30]

---

[28] Darüber hinaus gibt es in allen Länder eine Beteiligung an Investitionskosten für Neubauten und Erweiterungsinvestitionen, allerdings in unterschiedlichem Ausmaß.

[29] In Stufe I liegen die durchschnittlichen Pflegekassenleistungen dagegen – allerdings nur geringfügig – über den durchschnittlichen pflegebedingten Kosten.

[30] Zur Einordnung der Bremer Ergebnisse s. auch Rothgang und Vogler (1998), Kap. 6.1.3.

Übersicht 22.7: Jährliche Einsparungen des Landes Bremen zum 1.1.1997

vorher	Reine Ausgaben	111,4 Mio. DM = 100 %
nachher	Sozialhilfe	35,0 Mio. DM
	Investitionskostenförderung[a)]	10,6 Mio. DM
	Gesamtaufwendungen	45,6 Mio. DM
Differenz	Einsparungen insgesamt	65,8 Mio. DM = 59 %

[a)] Bezogen auf alle im Sinne des PflegeVG belegten Pflegeplätze im Land.

Quelle: Rothgang und Vogler (1998).

Auf der Basis von Mikrodaten, wie sie für Bremen erhoben wurden, können durch Simulationsanalysen Anhaltspunkte dafür abgeleitet werden, mit welchen Maßnahmen und mit welchem Finanzaufwand z.B. eine weitere Reduktion der Sozialhilfeabhängigkeit erfolgen könnte. Dies ist für Bremen exemplarisch durchgeführt worden.[31]

22.3.2 Pflegeversicherung und Haushalte öffentlicher Gebietskörperschaften

Es wird deutlich, daß die weitgehend offen gebliebene Regelung der Investitionskostenfinanzierung zu unbefriedigenden Ergebnissen führt. Einige Länder haben eine subjektbezogene steuerfinanzierte Förderung im Rahmen des Pflege-Wohngeldes eingeführt, also eine nach Bedarfsgesichtspunkten gestaltete Transferzahlung, bei der im Unterschied zur Sozialhilfe weder unterhaltsverpflichtete Angehörige noch Vermögen herangezogen werden – ein Ansatz, der im Zusammenhang mit einer „bedarfsorientierten“ Aufstockung niedriger Zahlungen in der Arbeitslosen- und der Rentenversicherung auch diskutiert wird.[32]

Schließlich ist in diesem Zusammenhang noch auf die – vor allem für die gesetzliche Rentenversicherung und die Bundesanstalt für Arbeit diskutierte – Finanzierung interpersoneller Umverteilungselemente in der Pflegeversicherung hinzuweisen. Sie sollte aus öffentlichen Mitteln erfolgen, wenn man die Pflegeversicherung als eine Versicherung ansieht. Hierbei handelt es sich insbesondere

[31] Auf die quantitativen Ergebnisse soll hier angesichts der Repräsentativitätsprobleme nicht eingegangen werden. S. dazu Rothgang und Vogler (1998). Es wäre aber wünschenswert, wenn entsprechende Mikrodaten für andere Regionen für differenzierte Analysen zur Verfügung stünden.

[32] Zu Alternativen, die Regelungen innerhalb der Sozialversicherung wie außerhalb (durch Modifizierung der Sozialhilfe) umfassen, s. Schmähl (1993d) sowie exemplarisch Enquête-Kommission (1998), Kap. III, Ziff. 5.1.2 bis 5.3.2. Mit der 2003 – außerhalb der Sozialversicherung – eingeführten bedarfsorientierten Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsunfähigkeit wurde dann weitgehend auf den Rückgriff auf unterhaltsverpflichtete Angehörige verzichtet.

– wie auch in der gesetzlichen Krankenversicherung – um die beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen.[33] Wille et al. (1998: 94) bezeichnen die Beitragszahlungen der Pflegeversicherung an die Rentenversicherung für Pflegepersonen als „versicherungsfremd“. Diese Beiträge sollten nach Ansicht der Autoren vom Staat im Rahmen der Familienpolitik übernommen werden. Diese Forderung halte ich jedoch nicht für überzeugend; die Beitragszahlung an die Rentenversicherung ist eine sachadäquate Zuordnung von Ausgaben zu einer sachlich zuständigen Institution.

22.3.3 Pflegeversicherung und gesetzliche Rentenversicherung

Zwischen Pflege- und Rentenversicherung gibt es zwei Arten von Finanzbeziehungen:

(1) Rentenversicherung für Pflegepersonen,
(2) Pflegeversicherung der Rentner.

Die Pflegekasse zahlt an die gesetzliche Rentenversicherung einen Beitrag für die Pflegepersonen, wobei dieser nach der Pflegestufe des jeweiligen Pflegebedürftigen differiert (Strom 1). Diese Beiträge führen zeitlich versetzt zu entsprechenden Renten für die Pflegepersonen (Strom 2).

Rentner sind – wie erwähnt – pflegeversichert. Gemäß ihrer Rente ist der Pflegeversicherungsbeitrag an die Pflegeversicherung zu entrichten, und zwar je zur Hälfte vom Rentner (Strom 3) und vom Rentenversicherungsträger (Strom 4).[34] Im Falle der Pflegebedürftigkeit erhalten Rentner Leistungen der Pflegeversicherung (Strom 5). Die damit verbundenen Finanzströme zeigt Übersicht 22.8.

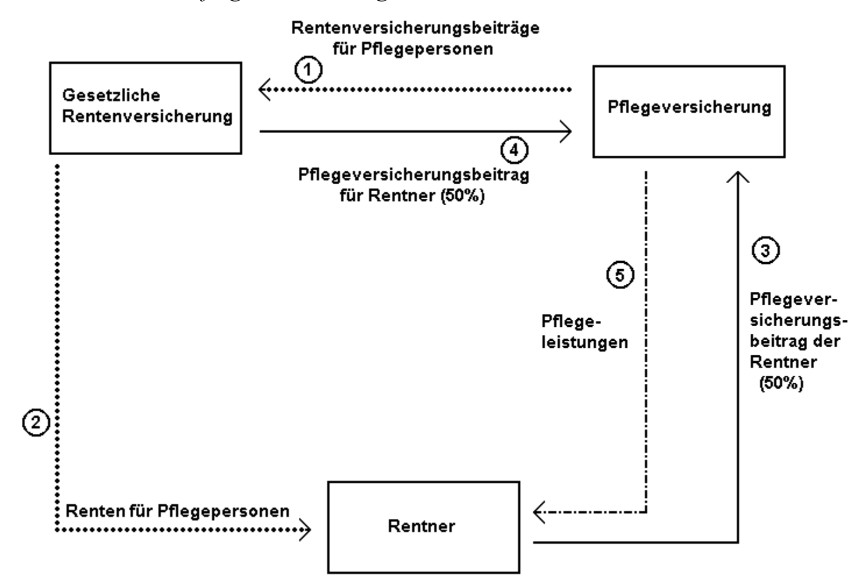
Für die gesetzliche Rentenversicherung führte die Schaffung der Pflegeversicherung insgesamt zu einer zusätzlichen Finanzbelastung. Zwar resultieren aus den Beiträgen der Pflegekassen für Pflegepersonen zunächst Mehreinnahmen, da die hierdurch begründeten Rentenzahlungen erst später anfallen. Aber nur im Falle einer steigenden Zahl von Pflegepersonen würden dauerhaft die Beitragseinnahmen die Rentenzahlungen übersteigen. Damit ist angesichts der demographischen Entwicklung kaum zu rechnen, da zwar die Zahl der Pflegebedürftigen steigen wird, aber nicht das familiäre Pflegepotential.

---

[33] Dies ist ausführlich diskutiert in Schmähl (1997b).

[34] Seit dem 1.4.2004 erfolgt die Beitragszahlung zur Pflegeversicherung jedoch allein von den Rentnern, um die gesetzliche Rentenversicherung finanziell zu entlasten.

Übersicht 22.8: Finanzverflechtung zwischen Rentenversicherung, Rentnern und Pflegeversicherung



Quelle: Eigene Darstellung.

Außerdem sind trotz der niedrigeren Beitragssätze die Beiträge der Rentenversicherung an die Pflegeversicherung angesichts der hohen Summe an Rentenzahlungen, die die Bemessungsgrundlage darstellen, höher als die Beitragseinnahmen, die die Renten- von der Pflegeversicherung erhält.[35] Wenn es zu einer Erhöhung des Pflegebeitrags kommt, so steigen dadurch ceteris paribus auch die Ausgaben der Rentenversicherung. Dieser Effekt verstärkt sich noch, wenn der Beitragssatz in der Pflegeversicherung stärker als in der Rentenversicherung steigt.[36]

Ohne dies hier näher ausführen zu können, halte ich im Zusammenhang mit einer grundlegenden Vereinfachung der Rentenformel, bei der zur Fortschrei-

---

35 1997 erhielten Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung rund 2,2 Mrd. DM an Beiträgen für nicht kommerziell Pflegende, während von den Rentenversicherungsträgern 2,6 Mrd. DM an Beiträgen des Trägers an die Pflegeversicherung flossen.

36 Wie in Anmerkung 34 dargelegt, entfällt seit April 2004 die finanzielle Belastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch Beitragszahlungen an die Pflegekassen, so dass nur noch die von dort an die Rentenversicherung fließenden Beiträge für Pflegepersonen erfolgen.

bung des „aktuellen Rentenwerts“ (damit auch für den Rentenanpassungssatz) nur noch das Bruttoarbeitsentgelt und der Beitrag zur Rentenversicherung berücksichtigt wird, eine Abkoppelung der Rentenversicherung von der Entwicklung z.B. in der Pflege-, aber auch in der Krankenversicherung und von der Entwicklung der Einkommensteuer für sinnvoll.[37]

22.3.4 Pflegeversicherung und gesetzliche Krankenversicherung

Zwar sind Pflege- und Krankenversicherung „unter einem Dach“ organisiert, dennoch gibt es hier Fehlanreize durch die unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Krankenkassen und Pflegekassen; Krankenkassen stehen im Unterschied zu Pflegekassen zunehmend in einem Wettbewerb. Am Beispiel der Finanzierung von Leistungen der medizinischen, hier vor allem der geriatrischen Rehabilitation sei auf sozialpolitisch unerwünschte Folgen der unterschiedlichen Regelungen hingewiesen:

Das Pflegeversicherungsgesetz postuliert den Vorrang der Rehabilitation vor Pflege, also Reha-Leistungen zur Verhinderung, Überwindung, Minderung oder Verhütung einer Verschlimmerung von Pflegebedürftigkeit – ein sozialpolitisch wichtiges Ziel, um den Menschen möglichst lange die selbständige Lebensführung in der eigenen Wohnung zu ermöglichen. Ein entsprechender Anspruch auf – ambulante – Rehabilitationsmaßnahmen ist im Pflegeversicherungsgesetz verankert. Er richtet sich aber nicht an die Pflege-, sondern an die Krankenversicherung. Sie ist für die Finanzierung zuständig. Bei positiver Wirkung der Reha-Maßnahmen wird allerdings nicht die Kranken-, sondern die Pflegekasse finanziell entlastet. Auch wenn der begutachtende Medizinische Dienst eine Reha-Maßnahme empfiehlt, bleibt die Entscheidung der zuständigen Krankenkasse überlassen.

Hieraus erwachsen nun angesichts der unterschiedlichen Rahmenbedingungen für Kranken- und Pflegeversicherung Fehlanreize:[38] Die Reha-Ausgaben muß die Krankenkasse selbst tragen und kann sie auch im dort bestehenden Risikostrukturausgleich nicht geltend machen. Einsparungen durch erfolgreiche

---

[37] Die Abkoppelung der Renten- von der Pflegeversicherung kann auf unterschiedliche Weise und in unterschiedlichem Ausmaß erfolgen, indem in Zukunft Steigerungen des Pflegeversicherungsbeitrags allein von den Rentnern getragen werden oder aber der volle Beitrag von ihnen übernommen wird. Zu der hier angedeuteten Konzeption einer Neudefinition der Anpassungsformel für die Renten wie auch eine Einbeziehung des Rentenbestandes im Zusammenhang mit der Ablösung der Beiträge der Rentenversicherung an die Pflege- und Krankenversicherung s. Schmähl (1998f), zum Anpassungsverfahren Schmähl (1988d: 75-125). SIEHE ZUR ZWISCHENZEITLICHEN ENTWICKLUNG ANMERKUNG 22.

[38] S. dazu ausführlich Rothgang (1997: 155-162).

Reha-Maßnahmen bei der Pflegekasse werden aber in dem dort bestehenden Ausgabenausgleich externalisiert.

Es besteht die Gefahr, daß hierdurch weniger an erforderlichen Reha-Maßnahmen erfolgt, als wenn die Finanzierungszuständigkeit bei dem Träger angesiedelt wäre, der auch den fiskalischen Nutzen der Maßnahme hat. Die „bestehende Kompetenzzuordnung (wirkt) rehabilitationsmindernd“,[39] während der Bedarf nach geriatrischer Reha angesichts des steigenden Anteils älterer Menschen zunimmt und Reha ein „wichtiges Instrument zur Eindämmung der Pflegebedürftigkeit und altersbedingten Erkrankungen und deren Folgen (sein wird)“.[40] Dies ist ein Beispiel dafür, wie Finanzierungsregelungen das Leistungsgeschehen beeinflussen können. Die bestehende institutionelle Trennung von Kranken- und Pflegekassen sollte folglich überdacht werden.[41]

---

[39] So die Enquête-Kommission (1998), Kap. IV, Ziff. 4.3.

[40] So ebd., Ziff. 4.4.

[41] Zudem ist es sinnvoll, daß bei der Regierungsbildung nach der Bundestagswahl (vom 27. September 1998) die Zuständigkeiten für Pflege- und Krankenversicherung in einem Ministerium vereint werden, WAS DANN AUCH ERFOLGTE.

Literaturverzeichnis

Aaron, Henry J. (1982): Economic Effects of Social Security. Washington, D.C.
Aaron Henry J.; Reischauer, Robert D. (1998): Countdown to Reform – The Great Social Security Debate. New York.
Abramovitz, Moses (1981): Welfare Quandaries and Productivity Concerns. In: American Economic Review, Vol. 71: 1-17.
Achinger, Hans; Höffner, Joseph; Muthesius, Hans; Neundörfer, Ludwig (1955): Neuordnung der sozialen Leistungen. Köln.
Adenauer, Konrad (1979): Regierungserklärung. Abgedr. in: Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, eingeleitet u. kommentiert von Klaus von Beyme. München, Wien 1979: 75-102.
Ahrend, Peter; Förster, Wolfgang; Walkiewicz, Norbert (1990): Die betriebliche Altersversorgung in Bayern – Situationsanalyse – Anregungen. Hrsg. v. Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung. München 1990.
Alber, Jens (1979): Die Entwicklung sozialer Sicherungssysteme im Licht empirischer Analysen. In: Hans F. Zacher (Hrsg.), Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung. Berlin 1979: 123-210.
Albers, Willi (1968): Soziale Sicherheit durch individuelle Vorsorge oder durch kollektive Maßnahmen? In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 27: 68-86.
Albers, Willi (Hrsg.) (1974a): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung I. Berlin.
Albers, Willi (Hrsg.) (1974b): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung II. Berlin.
Allmendinger, Jutta (1994): Lebensverlauf und Sozialpolitik. Frankfurt/New York.
Almsick, Josef van (1981): Die negative Einkommensteuer. Berlin.
Altenbericht (2001): Dritter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. BTDrs. 14/5130 v. 19.1.2001.
Altenbericht (2002): Vierter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. BTDrs. 14/8822 v. 18.4.2002.
Altenbericht (2006): Fünfter Bericht zur Lage der älteren Generation in der Bundesrepublik Deutschland. BTDrs. 16/2190 v. 6.7.2006.
Andel, Norbert (1966): Öffentliche Schulden und Lastenverteilung. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 25: 334-338.
Atkinson, Anthony B. (1975): The Economics of Inequality. Oxford.
Atkinson, Anthony B. (1987): Social Security Harmonization in Europe: Evidence from Britain and France. London (London School of Economics and Political Science, Welfare State Program, Research Note No. 5).
Atkinson, Anthony B. (1997): Bringing income distribution in from the cold. In: The Economic Journal, Vol. 107: 297-321.

Atkinson, Anthony B. (1999): The Economic Consequences of Rolling-Back the Welfare State. Cambridge, Mass.
Attias-Donfut, Claudine; Wolff, François-Charles (2000a): The redistributive effects of generational transfers. In: Sara Arber; Claudine Attias-Donfut (Eds.), The Myth of Generational Conflict. London/New York 2000: 22-46.
Attias-Donfut, Claudine; Wolff, François-Charles (2000b): Complementarity between private and public transfers. In: Sara Arber; Claudine Attias-Donfut (Eds.), The Myth of Generational Conflict. London/New York 2000: 47-68.
Bade, Klaus J. (Hrsg.) (1992): Deutsche im Ausland – Fremde in Deutschland. Migration in Geschichte und Gegenwart. München.
Baker, Michael, Benjamin, Dwayne (1994): The Performance of Immigrants in the Canadian Labor Market. In: Journal of Labor Economics, Vol. 12: 369-405.
Baltes, Paul B.; Mittelstraß, Jürgen (Hrsg.) (1992): Zukunft des Alterns und gesellschaftliche Entwicklung. Berlin.
Barabas, György; Gieseck, Arne; Heilemann, Ullrich; von Loeffelholz, Hans-Dietrich (1992): Gesamtwirtschaftliche Effekte der Zuwanderung 1988–1991. In: RWI-Mitteilungen, Jg. 43: 133-154.
Barbier, Hans D. (2007): Aus der Art. In: FAZ, 21.8.2007.
Barr, Nicolas (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey. In: Journal of Economic Literature: 741-803.
Barth, Siegrun; Hain, Winfried; Müller, Horst-Wolf (1994): Langfristige demographische Bestimmungsfaktoren der Rentenfinanzen – Eine Vorausberechnung mit dem neuen Rentenmodell 1993. In: Deutsche Rentenversicherung: 228-258.
Becker, Bernd (1980): Ökonomische Probleme der Alterssicherung bei sich ändernder Bevölkerungsstruktur. In: Schenke; Schmähl 1980: 407-412.
Bellach, Bärbel-Maria (2001): Stellungnahme zur Anhörung durch die Enquête-Kommission Demographischer Wandel am 22. Januar 2001 (hektographiertes Manuskript).
Berié, Hermann (1988): Arbeitslosigkeit in der EG: Regionale Unterschiede. In: Bundesarbeitsblatt 12/1988: 9-11.
Besters, Hans (Hrsg.) (1980): Bevölkerungsentwicklung und Generationenvertrag. Baden-Baden.
Birk, Dieter (2008): Die Besteuerung der Aufwendungen für die Altersvorsorge und der Altereinkommen. In: Franz Ruland; Bert Rürup (Hrsg.), Alterssicherung und Besteuerung. Wiesbaden 2008: 228-268.
Bischoff, G. U. (1977): Das Rentenniveau, in: Arbeits- und Sozialstatistik, H. 9 und 10.
Blaschke, Jochen; Nuscheler, Franz (1993): Migration. In: Ingo Marhauchler (Hrsg.), Globale Trends 93/94 – Daten zur Weltentwicklung. Frankfurt/M. 1993: 121-142.
Blümle, Gerold (1974): Theoretische Ansätze zur Erklärung der personellen Einkommensverteilung. In: Gottfried Bombach; Bruno S. Frey; Bernhard Gahlen (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie. Tübingen 1974: 63-97.
Blum, Ulrich (1986): Raumwirkungen des Budgets der Gesetzlichen Rentenversicherung. Karlsruhe.
Bombach, Gottfried (1980): Entwicklung und Gegenwartsprobleme der Alterssicherung in der Schweiz. In: Schenke; Schmähl 1980: 183-194.

Bomsdorf, Eckart (1993): Generationensterbetafeln für die Geburtsjahrgänge 1923 bis 1993. Modellrechnungen für die Bundesrepublik Deutschland. Bergisch Gladbach/Köln.
Bomsdorf Eckart (1994a): Die ältere Bevölkerung Deutschlands – ihre Entwicklung bis zum Jahr 2050. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik: 89-103.
Bomsdorf, Eckart (1994b): Alternative Modellberechnungen der älteren Bevölkerung Deutschlands bis zum Jahre 2050. Bergisch Gladbach/Köln.
Borchardt, Knut (1978): Das Bevölkerungsproblem in den volkswirtschaftlichen Lehrmeinungen. In: Ifo-Schnelldienst 34, 31. Jg., 5. Dezember 1978: 16.
Borjas, George J. (1994): Immigrant skills and ethnic spillovers. In: Journal of Population Economics, Vol. 9: 99-118.
Börsch-Supan, Axel (1993): Migration, Social Security Systems and Public Finance. Fakultät für Volkswirtschaftslehre und Statistik, Universität Mannheim, Working Papers, hektographiert.
Börsch-Supan, Axel (2000): Riesters Rentenreform mangelt es an Transparenz und Gleichmaß. In: Handelsblatt, 8.6.2000: 2.
Börsch-Supan, Axel (2003): Zum Konzept der Generationengerechtigkeit. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 52: 221-226.
Brandt, Karl (1953): Die Problematik der Stagnation im wirtschaftlichen Wachstumsprozeß. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 165: 361-379.
Brehm, Oliver (1996): Neue Finanzierungswege in der Beamtenversorgung. In: Reinhold Höfer (Hrsg.): Die Zukunft der Altersversorgung des öffentlichen Dienstes. Stuttgart 1996: 17-25.
Brentano, Lujo (1879): Die Arbeiterversicherung gemäß der heutigen Wirtschaftsordnung. Leipzig.
Breyer, Friedrich (2000): Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik: 383-405.
Brügger, Maria (1998): Die Finanzierung der Beamtenversorgung. Unveröffentlichte Diplomarbeit Fachbereich Wirtschaftswissenschaften Universität Bremen.
Bühler, Theodor (1940): Deutsche Sozialwirtschaft. Ein Überblick über die sozialen Aufgaben der Volkswirtschaft, 1. Aufl., Stuttgart, Berlin 1940, 2. unveränd. Aufl., Stuttgart/Berlin 1943.
Bundesbank (1997): Die fiskalische Belastung zukünftiger Generationen – eine Analyse mit Hilfe des Generational Accounting. In: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht November 1997: 17-30.
Bundesbank (1999): Möglichkeiten und Grenzen einer verstärkten Kapitaldeckung der gesetzlichen Alterssicherung in Deutschland. In: Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Dezember 1999: 15-31.
Bundesfinanzministerium (2000): Soziale Sicherung in Europa zwischen Steuer- und Beitragsfinanzierung (Volks- und Finanzwirtschaftliche Berichte), März 2000.
Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.) (1980): Sozialbericht 1980. Bonn sowie Materialband zum Sozialbudget 1980.
Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (Hrsg.) (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission. Berlin.

Bundesministerium des Innern (Hrsg.) (1996): Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2040. Bonn. **(22)**
Bundesregierung (2003): Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der nachhaltigen Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Nachhaltigkeitsgesetz). Gesetzentwurf der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. In: BTDrs. 15/2149 v. 9.12.2003.
Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (1988): Schwerpunktheft zu Frauen und Alterssicherung, 35. Jg., H. 7/8: 261-323.
Burghardt, Anton (1979): Kompendium der Sozialpolitik. Berlin.
Burtless, Gary (1996): The Folly of Means-Testing Social Security. In: Peter A. Diamond et al. (Eds.), Social Security. What Role for the Future? Washington, D.C.
Burtless, Gary (2000): Social Security Privatization and Financial Market Risk: Lessons from U.S. Financial History. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Discussion Paper No. 211. Berlin, mimeo.
Buslei, Hermann (1995): Vergleich langfristiger Bevölkerungsvorausberechnungen für Deutschland, ZEW-Dokumentation Nr. 95-01. Mannheim.
Buttler, Günter (1993): Deutschlands Wirtschaft braucht Einwanderer. In: Hans-Ulrich Klose (Hrsg.), Altern der Gesellschaft. Köln 1993: 51-64.
Buttler, Günter (1995): Demographischer Wandel – Verharmlosendes Schlagwort für ein brisantes Problem. Erlanger Universitätsreden Nr. 49, 3. Folge.
Buttler, Günter; Winterstein, Helmut; Jäger, Norbert (1989): Aussiedler – Ein Gewinn oder Verlust für das System der Sozialen Sicherung? In: Arbeit und Sozialpolitik: 232-237.
Caplan, Bryan (2003): Stigler-Becker versus Myers-Briggs: why preference-based explanations are scientifically meaningful and empirically important. In: Journal of Economic Behavior & Organization, Bd. 50: 391-405.
Cassel, Dieter; Oberdieck, Veit (2002): Kapitaldeckung in der Gesetzlichen Krankenversicherung In: Wirtschaftsdienst: 15-22.
Chiswick, Barry R. (1994): The Performance of Immigrants in the United States Labor Market. In: Herbert Giersch (Ed.), Economic Aspects of International Migration. Berlin und Heidelberg 1994: 95-114.
Clark, Robert; Kreps, Juanita; Spengler, Joseph (1978): Economics of Aging: A Survey. In: The Journal of Economic Literature, Vol. 16: 919-962.
Clemens, Johannes (2004): Versicherungsmathematisch „faire“ Abschläge bei vorzeitigem Renteneintritt. In: Wirtschaftsdienst: 161-165.
Colm, Gerhard (1931): Der Einfluß der Sozialpolitik auf den Kapitalmarkt. In: Bernhard Harms (Hrsg.), Kapital und Kapitalismus. 2. Bd., Berlin 1931: 435-458.
Cramer, Jörg-E.; Förster, Wolfgang; Ruland, Franz (Hrsg.) (1998): Handbuch zur Altersversorgung. Frankfurt/M.
Crown, William H. (1988): State economic implications of elderly interstate migration. In: The Gerontologist, Vol. 28: 533-539.
Dalhoff, Dietmar (1996): Behaviorale Anpassung und institutioneller Wandel in Mittel- und Osteuropa – Ein Ansatz zur Analyse gesellschaftlicher Anpassung im Transformationsprozeß mit besonderem Blick auf Polen. Frankfurt/M. u.a.O.

Daniels, Norman (1989): Justice and Transfers Between Generations. In: Johnson et al. 1989: 56-79.
Dederer, Rudolf (1987): Internationales Rentenversicherungsrecht. In: Deutsche Rentenversicherung: 75-77.
Dederer, Rudolf (1989): Europäische Einigung als Herausforderung für die Sozialversicherungsträger (hektographiertes Manuskript).
De New, John P.; Zimmermann, Klaus F. (1994): Native wage impacts of foreign labor: a random effects panel analysis. In: Journal of Population Economics, Vol. 7: 177-192.
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2008): 25 Wellen Sozio-oekonomisches Panel. Schwerpunktheft der Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, H. 3.
DIE GRÜNEN und der Seniorenschutzbund „Graue Panther“ (Hrsg.) (1985): Grundrente statt Altersarmut. Berlin und Essen.
Dinkel, Reiner H. (1992): Demographische Alterung: Ein Überblick unter besonderer Berücksichtigung der Mortalitätsentwicklungen. In: Baltes; Mittelstraß 1992: 62-93.
Dinkel, Reiner H. (1993): Die Pflegeversicherung: ein finanzieller Sprengsatz für die Zukunft? In: Sozialer Fortschritt, 42. Jg.: 39-42.
Dinkel, Reiner H.; Lebok, Uwe (1993): Könnten durch Zuwanderung die Alterung der Bevölkerung und die daraus resultierenden Zusatzlasten der Sozialen Sicherung aufgehalten oder gemindert werden? In: Deutsche Rentenversicherung: 388-400.
Döring, Diether (1994): Zur Alterssicherung von Zuwanderern in den Ländern der Europäischen Union. In: Sozialer Fortschritt, 43. Jg.: 239-246.
Dörner, Dietrich (1981): Anatomie von Denken und Handeln – der Mensch in komplexen Situationen. In: Mitteilungen der Deutschen Forschungsgemeinschaft, Forschung 3/81: 27.
Drees, W. (1980): Total Marginal Levies in the Netherlands. In: Public Finance, Vol. 35 79-90.
Dreißig, Wilhelmine (1975): Öffentliche Finanzwirtschaft und Verteilung III, Berlin.
Dudey, Stefan (1993): Vorausschätzungen der Kostenentwicklung in der GKV, Studie für die Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“, hektographiert.
Duleep, Harriet Orcutt (1994): Social Security and the Emigration of Immigrants. In: Social Security Bulletin, Vol. 57, Nr. 1: 37-52.
Dustmann, Christian (1993): Earnings adjustment of temporary migrants In: Journal of Population Economics, Vol. 6: 153-168.
Dustmann, Christian (1994): Speaking fluency, writing fluency and earnings of migrants. In: Journal of Population Economics, Vol. 7: 133-156.
Elixmann, D. et al. (1985): Der ‚Maschinenbeitrag’ – gesamtwirtschaftliche Auswirkungen alternativer Bemessungsgrundlagen für die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. Tübingen.
Engels, Wolfram (1982): Die organisierte Verschwendung. In: Michael Jungblut (Hrsg.), Bundesrepublik: ratlos? Den Sozialstaat durch die Krise retten. München.
Engels, Wolfram; Mitschke, Joachim; Starkloff, Bernd (1973): Staatsbürgersteuer. Wiesbaden.
Engels, Wolfram; Sablotny, Herbert; Zickler, Dieter (1974): Das Volksvermögen – seine verteilungs- und wohlstandspolitische Bedeutung. Frankfurt/New York.

Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ (1994): Zwischenbericht, Bundestagsdrucksache 12/7876 v. 14.6.1994, auch erschienen in: Zur Sache 4/1994, Hrsg. Deutscher Bundestag. Bonn.
Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ (1998): 2. Zwischenbericht. BTDrs. 13/11460 v. 5.10.1998.
Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“ (2002): Schlussbericht. BTDrs. 14/8800 v. 28.3.2002, auch erschienen in: Zur Sache 3/2002, Hrsg. Deutscher Bundestag. Bonn.
Erbsland, Manfred (1994): Demographische Effekte auf die zukünftigen Behandlungsausgaben der GKV. ZEW Discussion Paper 94-04. Mannheim, hektographiert.
Eurostat (1981): European System of Integrated social protection statistics (ESSPROS).
Eurostat (1987): Labour Cost, Theme 3, Series C, Vol. 1, Luxemburg.
Expertengruppe „Wirtschaftslage“ (1978): Bericht der Expertengruppe „Wirtschaftslage“ – Gutachten 1978/79, Lage und Probleme der schweizerischen Wirtschaft. Bern.
Fachinger, Uwe (1991): Lohnmobilität in der Bundesrepublik Deutschland: eine Untersuchung auf der Basis von prozeßproduzierten Längsschnittdaten der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin.
Fachinger, Uwe (2001): Einkommensverwendungsentscheidungen von Haushalten. Berlin.
Fachinger, Uwe (2006): Einkommensverwendung im Alter. In: Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.), Einkommenssituation und Einkommensverwendung älterer Menschen. Münster u.a.O. 2006: 9-150.
Fachinger, Uwe (2007): Verkannte Gefahr: Erodierende Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung. In: Wirtschaftsdienst: 529-536.
Fachinger, Uwe; Rothgang, Heinz; Viebrok, Holger (Hrsg.) (2002): Die Konzeption sozialer Sicherung – Festschrift für Prof. Dr. Winfried Schmähl zum 60. Geburtstag. Baden-Baden.
Fachinger, Uwe; Oelschläger, Angelika; Schmähl, Winfried (2004): Alterssicherung von Selbständigen – Bestandsaufnahme und Reformoptionen. Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik (2), herausgegeben von Winfried Schmähl. Münster u.a.O.
Fachinger, Uwe; Schmähl, Winfried (2004): Ökonomische Sicherung im Alter von heutigen und zukünftigen Generationen. In: Andreas Kruse; Mike Martin (Hrsg.), Enzyklopädie der Gerontologie: Alternsprozesse in multidisziplinärer Sicht. Bern 2004: 535-549.
Fachinger, Uwe; Schmähl, Winfried; Unger, Rainer (2008): Zielvorstellungen in der Alterssicherung: Konkretisierung, Operationalisierung und Messung als Grundlagen für normative Aussagen. In: Deutsche Rentenversicherung: 180-214.
Fagerberg, Jan (1988): International Competitiveness. In: Economic Journal, Vol. 98: 355-374.
Felder, Stefan; Fetzer, Stefan (2007): Kapitaldeckung in der gesetzlichen Krankenversicherung: Wer bezahlt den Übergang? In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 227: 603-620.
Felder, Stefan; Fetzer, Stefan (2008): Wenn nicht jetzt, wann dann? Zur Reform der Pflegeversicherung. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 97. Bd.: 144-161.

Felderer, Bernhard (1992): Die langfristige Entwicklung einer gesetzlichen Pflegeversicherung (Bayerische Rück, Hrsg.), München, hektographiert.
Felderer, Bernhard (1994): Can Immigration Policy Help to Stabilize Social Security Systems? In: Herbert Giersch (Ed.), Economic Aspects of International Migration. Berlin/Heidelberg 1994: 197-226.
Feldstein, Martin (1966): Social Security and Saving: The Extended Life Cycle Theory. In: The American Economic Review, Vol. 66: 77-86.
Feldstein, Martin (o.J.): The Social Security Fund and National Capital Accumulation. In: Federal Reserve Bank of Boston, Funding Pensions: Issues and Implications for Financial Markets. Boston o.J.: 32-64.
Feldstein, Martin (1976): Social Security and the Distribution of Wealth. In: Journal of the American Statistical Association, Vol. 71: 800-807.
Fischer, Wolfram (1977): Langfristige Probleme der Wirtschafts- und Sozialpolitik. In: Richard von Weizsäcker (Hrsg.), CDU Grundsatzdiskussion – Beiträge aus Wissenschaft und Politik. München 1977: 138-147.
Fischer, Wolfram (1978): Technik und sozialer Wandel. In: Physikalische Blätter, 34. Jg.: 245-254.
Fisher, Irving (1907): The Rate of Interest. New York.
Fisher, Irving (1932): Die Zinstheorie (in deutscher Ausgabe). Jena.
Franke, Heinz (1980): Ziele und Notwendigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung aus der Sicht der Christlich Demokratischen Union. In: Schenke; Schmähl 1980: 7-26.
Frankfurter Institut für wirtschaftspolitische Forschung (1989): Argumente zur Wirtschaftspolitik, Nr. 23 (Februar 1989).
Franz, Wolfgang (1993): Zur ökonomischen Bedeutung von Wanderungen und den Möglichkeiten und Grenzen einer Einwanderungspolitik. Diskussionspapier 3-1993, Forschungsschwerpunkt „Internationale Arbeitsmarktforschung". Universität Konstanz, hektographiert.
Franz, Wolfgang (2003): Wortwahl. In: ZEW news, September 2003.
Franzmeyer, Fritz (1987): Was kostet die Vollendung des europäischen Binnenmarktes? – Eine Bewertung aus wirtschaftlicher, sozialer und politischer Sicht. In: Konjunkturpolitik, 33. Jg.: 146-166.
Fürstenberg, George M. von; Malkiel, Burton G. (1977): The Government and Capital Formation: A Survey of Recent Issues. In: The Journal of Economic Literature, Vol. 15: 835-878.
Gaddum, Johann Wilhelm (1978): Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Investitionen. In: Willy Haubrichs (Hrsg.), An den Grenzen der Belastbarkeit – Festschrift für Günter Schmölders zum 75. Geburtstag. Frankfurt/M. 1978: 137-155.
Gandenberger, Otto (1972): Intertemporale Verteilungswirkungen der Staatsverschuldung. In: Heinz Haller; Willi Albers (Hrsg.), Probleme der Staatsverschuldung. Berlin 1972: 189-214.
Gandenberger, Otto (1970): Ist es möglich, durch die Aufnahme von öffentlichem Kredit die Last einer öffentlichen Ausgabe in die Zukunft zu verschieben? In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 21, H. 2: 87-90.

George, Rainer (2000): Beschäftigung älterer Arbeitnehmer aus betrieblicher Sicht – Frühverrentung als Personalanpassungsstrategie in internen Arbeitsmärkten. München/Mering.

George, Rainer; Oswald, Christiane (1997): Der Weg vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland: Chancen für schrittweise Übergänge? In: Arbeit und Sozialpolitik, Bd. 51, H. 1/2: 36-44.

George, Rainer; Oswald, Christiane (1999): Modelle zum schrittweisen Übergang in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland. In: Schmähl (1999h): 195-219.

Gerloff, Wilhelm (1918): Die Grenzen der Besteuerung. In: Hans Mayer (Hrsg.), Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart, Bd. 4. Wien 1918: 162-179.

Geyer, Martin H. (2008): Sozialpolitische Denk- und Handlungsfelder: Der Umgang mit Sicherheit und Unsicherheit. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 6: Bundesrepublik Deutschland – Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit. Bandherausgeber Martin H. Geyer. Baden-Baden 2008: 111-231.

Giebel U. J. (1985): Sozialleistungen und Unternehmensgrößenstruktur. Analyse unternehmensspezifischer Belastungswirkungen von gesetzlichen, tarifvertraglichen und freiwilligen Regelungen im Sozialbereich. Gutachten im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft. O.O.

Giloy, Jörg (1978): Vieldeutige Einkommensbegriffe. Herne/Berlin.

Ginn, Jay (2004): Rentenpolitik in Großbritannien: Verleugnung und Beschädigung der Solidarität. In: VDR 2004: 183-197.

Glatzer, Wolfgang; Krupp, Hans-Jürgen (1975): Soziale Indikatoren des Einkommens und seiner Verteilung für die Bundesrepublik Deutschland. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), Soziale Indikatoren – Konzepte und Forschungsansätze III. Frankfurt/New York.

Glatzer, Wolfgang; Volkert, Maria (1980): Lebensbedingungen und Lebensqualität alter Menschen. In: Zeitschrift für Gerontologie: 247-260.

Göbel, Dieter (1980): Die Einkommenssituation beim Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand. In: Zeitschrift für Gerontologie: 275-290.

Göbel, Dieter (1983): Lebenseinkommen und Erwerbsbiographie. Frankfurt/New York.

Grabka, Markus Michael **(**2004): Einkommen, Sparen und intrafamiliale Transfers von älteren Menschen. In: DIW Wochenbericht 6/04: 67-70.

Grohmann, Heinz (1980): Ist die Rentenformel reformbedürftig? In: Schenke; Schmähl 1980: 413-439.

Gronchi, S., Aprile, R. (1998): The 1995 Pension Reform: Equity, Sustainability and Indexation. Labour, Bd. 12: 67-100.

Grünheid, Evelyn (1998): Hochaltrige Menschen in Deutschland. In: BiB-Mitteilungen, 19. Jg., H. 3: 16-21. **(22)**

Grütz, Jens (1999): Generational Accounting – Buchhaltung für Generationen. In: Soziale Sicherheit, 48. Jg.: 165-176.

Guth, Hans (1970): Entwicklungstendenz der Bevölkerung. In: Gaetano Benedetti et al., Die Zukunft des Menschen in der heutigen Wissenschaft. Basel 1970: 39-60.

GVG (2007): Zur Bedeutung der Selbstverwaltung in der deutschen Sozialen Sicherung – Formen, Aufgaben, Entwicklungsperspektiven. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.),Schriftenreihe der GVG, Bd. 60. Bonn.

Habermas, Jürgen (1992): Die zweite Lebenslüge der Bundesrepublik: Wir sind wieder „normal" geworden. In: Die Zeit, Nr. 51, 11.12.1992: 48.
Häcker, Jasmin; Raffelhüschen, Bernd (2004): Möglichkeiten einer verfassungskonformen Reform der gesetzlichen Pflegeversicherung. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 53. Jg.: 172-180.
Häuser, Karl (1978): Die Sozialrenten und der Kapitalmarkt. In: Zeitschrift für das gesamte Kreditwesen, 31. Jg., H. 22: 1074-1078.
Hagedorn, Konrad (1982): Der Plan der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der agrarsozialen Sicherung. In: Institut für Strukturforschung, Bundesanstalt für Landwirtschaft, Braunschweig-Völkenrade (FAL), Arbeitsbericht 82/1.
Hake, Wilfried (1972): Umverteilungseffekte des Budgets. Göttingen.
Hanau, Peter; Arteaga, Marco S. (1999): Gehaltsumwandlung zur betrieblichen Altersversorgung. Köln.
Hansmeyer, Karl-Heinrich; Mackscheidt, Klaus (1977): Finanzpsychologie. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1. Tübingen 1977: 553-583.
Hauenschild, Nils (1999): Uncertain Incomes, Pay-as-you-go Systems, and Diversification. In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 119. Jg.: 491-507.
Hauser, Richard (1987): Möglichkeiten und Probleme der Sicherung eines Mindesteinkommens in den Mitgliedsländern der Europäischen Gemeinschaft. Frankfurt/M. (SfB 3, Arbeitspapier Nr. 246).
Hauser, Richard (2004): Generationengerechtigkeit, Volksvermögen und Vererbung. In: VDR 2004: 94-104.
Hedtkamp, Günter (1992): Dezentralisierung und Privatisierung. In: Bernhard Gahlen et al. (Hrsg.), Von der Plan- zur Marktwirtschaft. Tübingen1992: 87-100.
Helberger, Christof (1988): Sozialversicherungssysteme für flexibilisierte Arbeitsmärkte? In: Rolf et al. 1988: 381-402.
Hemming, Richard (1998): Should Public Pensions be Funded? IMF Working Paper WP/98/38.
Henke, Klaus-Dirk (1977): Öffentliche Gesundheitsausgaben und Verteilung. Göttingen.
Henke, Klaus-Dirk (1980): Ökonomische Aspekte der Gesundheitsversorgung der Über-Sechzigjährigen. In: Zeitschrift für Gerontologie: 304-312.
Henke, Klaus-Dirk (2001a): Das Karlsruher Urteil zur Beitragsbemessung in der GKV. In: Wirtschaftsdienst: 692-696.
Henke, Klaus-Dirk (2001b): Kapitalbildung, auch im Gesundheitswesen. In: Europäisches Zentrum für Staatswissenschaften und Staatspraxis, Berlin Diskussionspapier 27/2001.
Henke, Klaus-Dirk (2002): Mehr Kapitalbildung – auch im Gesundheitswesen. In: Uwe Fachinger; Heinz Rothgang; Holger Viebrok (Hrsg.), Die Konzeption sozialer Sicherung. Baden-Baden 2002: 319-326.
Henke, Klaus-Dirk; Schmähl, Winfried (Hrsg.) (2001): Finanzierungsverflechtung in der Sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und -strukturen. Europäische Schriften zu Staat und Wirtschaft, Bd. 9. Berlin.
Hensen, Hartmut (1950): Die Sozialfinanzen im Kreislauf der Wirtschaft. In: Sozialer Fortschritt, 4. Jg.: 104-110; wiederabgedr. in B. Külp, W. Schreiber (Hrsg.): Soziale Sicherheit. Köln und Berlin 1971: 179-190.

Hensen, Hartmut (1955): Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft. Kiel.
Herbert, Ulrich (1986): Geschichte der Ausländerbeschäftigung in Deutschland 1880-1980. Berlin und Bonn.
Herder-Dorneich, Philipp (1978): Rentenreform als Ordnungspolitik. In: Konrad Repgen (Hrsg.), Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute. Stuttgart/Zürich 1978: 30-39.
Herder-Dorneich, Philipp (1979): Rentenversicherung als ordnungspolitisches Problem. In: Die Angestelltenversicherung: 141-149.
Himmelreicher, Ralf K.; Viebrok, Holger (2003): „Riester-Rente" und Rentabilität in der Altersvorsorge. In: Deutsche Rentenversicherung: 332-350.
Hockerts, Hans Günter (1977): Sozialpolitische Reformbestrebungen in der frühen Bundesrepublik. Zur Sozialreform-Diskussion und Rentengesetzgebung 1953-1957. In: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte, 25. Jg.: 341-372.
Hockerts, Hans Günter (1978): Konrad Adenauer und die Rentenreform von 1957. In: Konrad Repgen (Hrsg.), Die dynamische Rente in der Ära Adenauer und heute. Stuttgart und Zürich 1978: 11-29.
Höhn, Charlotte (1994): Weltbevölkerung – Wachstum ohne Ende? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Zeitschrift Das Parlament), B 3536: 3-10.
Hoff, Andreas (1988): Möglichkeiten zur Schaffung von mehr Teilzeitarbeitsplätzen für ältere Arbeitnehmer. In: Winfried Schmähl (Hrsg.), Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase? Zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen 1988: 151-160.
Holzer, Harry J. (1990): The Determinants of Employee Productivity and Earnings. In: Industrial Relations, Vol. 29: 403-422.
Holzmann, Robert (1979): Quantitative Sozialpolitik, Finanzsysteme und Pensionsversicherung. Wien.
Holzmann, Robert; Koettl, Johannes; Chernetzsky, Taras (2005): Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants – an analysis of issues and good practices. Paper prepared for Global Commission on International Migration. Washington, D.C.
Holzmann, Robert; Palmer, Edward (Eds.) (2006): Pension Reform. Washington, D.C.
Honko, Jaakko (1989): Internationale Konkurrenzfähigkeit und wissenschaftliche Forschung. In: Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 59. Jg.: 265-270.
Hradil, Stefan (1996): Die Transformation der Transformationsforschung. In: Berliner Journal für Soziologie, 6. Jg.: 299-303.
Hujer, Reinhard; Schulte zur Surlage, Rolf (1980): Wertschöpfung als Bemessungsgrundlage für die Sozialversicherungsbeiträge der Arbeitgeber (Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung). Frankfurt/M., hektographiert.
Imhof, Arthur E. (1981): Die gewonnenen Jahre. München.
Info-Dienst (1993): Das Kriegsfolgenrecht. Bilanz und Ausblick. In: Info-Dienst Deutsche Aussiedler, herausgegeben vom Beauftragten der Bundesregierung für Aussiedlerfragen, Horst Waffenschmidt, Nr. 42: 1-58.
Infratest (= Infratest Sozialforschung) Infratest Epidemologie und Gesundheitsforschung (1993): Hilfe- und Pflegebedarf in Deutschland. Endbericht zur Repräsentativerhe-

bung im Rahmen des Forschungsprojektes „Möglichkeiten und Grenzen selbständiger Lebensführung“. Im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. München.
Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit (Hrsg.) (1994): Migration: Eine weltweite Herausforderung für die soziale Sicherheit. Studien und Forschungen Nr. 35. Genf.
Institut der Deutschen Wirtschaft (1989): Die Integration deutscher Aussiedler – Perspektiven für die Bundesrepublik Deutschland. Köln, hektographiert.
Institut für Demoskopie Allensbach (1968): 10 Jahre Rentenreform – Die Meinung der Versicherten 1950 bis 1968 (unveröffentlichte Untersuchung). Allensbach.
Jacobs, Klaus (1991): Einkommensbezug im Lebensverlauf: positive und normative Aspekte aus verteilungspolitischer Sicht. Frankfurt/M.
Jacobs, Klaus; Kniesche, A.; Reschke, Peter (1993): Ausgabenprofile nach Alter und Geschlecht in der gesetzlichen Krankenversicherung. IGES-Papier Nr. 93-59. Berlin, hektographiert.
Jaeger, Klaus (1979): Altersstrukturveränderungen der Bevölkerung, Ersparnis und wirtschaftliches Wachstum – eine theoretische Analyse. Berlin.
Jantz, Kurt (1979): Stetigkeit und Verläßlichkeit der Rechtsordnung. In: Die Angestelltenversicherung: 57-62.
Johnson, Harry G. (1971): Die Makroökonomie der Einkommensumverteilung. In: B. Külp W. Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherheit. Köln/Berlin 1971: 161-178.
Johnson, Paul; Conrad, Christoph; Thomson, David (Eds.) (1989): Workers Versus Pensioners: Intergenerational Justice in an Ageing World. Manchester und New York.
Jungk, Wolfgang (1986): Integrationstheoretische Grundlagen der Sozialpolitik der EG. In: Hagen Lichtenberg (Hrsg.), Sozialpolitik in der EG. Baden-Baden 1986: 35-49.
Kahneman, Daniel; Tversky, Amos (1986): Rational Choice and the Framing of Decisions. In: Journal of Business, Bd. 59: 251-278.
Kaltenbach, Helmut; Orsinger, Carla (1979): Bevölkerungsentwicklung und Rentenversicherung. In: Die Angestelltenversicherung: 1-9.
Karrenberg, Hanns; Kitterer, Wolfgang; Schulz-Overthun, Gabriele (1978): Die Umverteilungswirkungen ausgewählter staatlicher Maßnahmen. In: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 29: 111-130.
Kirner, Ellen; Schulz, Erika (1990): Angebot an Arbeitskräften in Deutschland auf längere Sicht. In: DIW Wochenbericht 49/90: 679-690.
Klanberg, Frank (1982): Sozialpolitik der praktischen Vernunft – Zu den Ergebnissen der Transfer-Enquête-Kommission. In: Gottfried Bombach; Bernhard Gahlen; Alfred E. Ott (Hrsg.), Möglichkeiten und Grenzen der Staatstätigkeit. Tübingen 1982: 132-167.
Klanberg, Frank; Schmähl, Winfried (1980): Zur Brauchbarkeit und verteilungspolitischen Bedeutung unterschiedlicher Abgrenzungskonzepte der Bezugseinheit in der Einkommensstatistik. In: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 64: 113-132.
Klauder, Wolfgang (1994): Beschäftigung und Arbeitsmarktbilanz unter Einwanderungsdruck. In: Studiengesellschaft für Mittelstandsfragen (Hrsg.), Einwanderung und Wohlstand. München 1994: 50-78.

Knappe, Eckhard (1995): Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Gesundheitssektor. In: Peter Oberender (Hrsg.), Transplantationsmedizin. Baden-Baden 1995: 11-41.
Koalitionsarbeitsgruppe (SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN) (2000): Deutschland erneuern – Rentenreform 2000. Gesetzliche Rentenversicherung und kapitalgedeckte Zusatzvorsorge: Der Weg in eine sichere Zukunft, 30. Mai 2000, hektographiert.
Koch, Walter A. S. (1981): Konzepte und Probleme negativer Einkommensteuern. In: Das Wirtschaftsstudium (WiSu), Bd. 10, H. 3 und 4: 145-149 bzw. 197-200.
Kössler, R. (1982): Sozialversicherungsprinzip und Staatszuschüsse in der gesetzlichen Rentenversicherung. Frankfurt/M.
Kohl, Jürgen (1979): Staatsausgaben in Westeuropa – Ansätze zur empirischen Analyse der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Ausgaben. Diss. Mannheim.
Kohli, Martin (1997): Beziehungen und Transfers zwischen den Generationen: Vom Staat zurück zur Familie? In: Laszlo A. Vaskovics (Hrsg.), Familienleitbilder und Familienrealitäten. Opladen 1997: 278-288.
Kohli, Martin; Künemund, Harald (Hrsg.) (1998): Die zweite Lebenshälfte – gesellschaftliche Lage und Partizipation (Ergebnisse des Alters-Survey, Bd. I). Freie Universität Berlin, Forschungsgruppe Altern und Lebenslauf, Institut für Soziologie, Berlin, hektographiert.
Kohli, Martin; Künemund, Harald (Hrsg.) (2000): Die zweite Lebenshälfte. Gesellschaftliche Lage und Partizipation im Spiegel des Alters-Survey. Opladen.
Kommission „Altern als Chance und Herausforderung“ (1988): Altern als Chance und Herausforderung. Stuttgart.
Kornai, Janos (1996): Economics of Transition: Present State and Future Priorities. In: Dispatch from Berlin (Hrsg. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), No. 10: 3.
Kotlikoff, Laurence J. (1979): Testing the Theory of Social Security and Life Cycle Accumulation. In: The American Economic Review, Vol. 69: 396-410.
Krämer, Walter (1992): Altern und Gesundheitswesen: Probleme und Lösungen aus der Sicht der Gesundheitsökonomie. In: Baltes und Mittelstraß (1992): 563-580.
Krug, Leopold (1805): Betrachtungen über den National-Reichthum des preußischen Staats, und über den Wohlstand seiner Bewohner. Berlin.
Krupp, Hans-Jürgen (1968a): Theorie der personellen Einkommensverteilung. Berlin.
Krupp, Hans-Jürgen (1968b): Grundzüge einer verteilungspolitisch orientierten Theorie der personellen Einkommensverteilung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, Bd. 13: 159-169.
Krupp, Hans-Jürgen (1974): Empirische Ansätze zur Erklärung der personellen Einkommensverteilung. In: Gottfried Bombach; Bruno S. Frey; Bernhard Gahlen (Hrsg.), Neue Aspekte der Verteilungstheorie. Tübingen 1974: 99-134.
Krupp, Hans-Jürgen (1975): Möglichkeiten der Verbesserung der Einkommens- und Vermögensstatistik. Göttingen.
Krupp, Hans-Jürgen (1978): Das monetäre Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. In: Hans-Jürgen Krupp, Wolfgang Glatzer (Hrsg.), Umverteilung im Sozialstaat. Frankfurt/New York 1978: 21-70.
Krupp, Hans-Jürgen (1980): Alterssicherung von Frauen. In: Zeitschrift für Gerontologie: 313-325.

Krupp, Hans-Jürgen (1983): Grundlagen einer zielorientierten und integrierten Alterssicherungspolitik. In: Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 2. Bonn o.J.: 95-142.
Krupp, Hans-Jürgen (1997): Ist das Kapitaldeckungsverfahren in der Alterssicherung dem Umlageverfahren überlegen? WSI-Mitteilungen, 50. Jg.: 289-298.
Krupp, Hans-Jürgen (2004): Das sozialpolitische Entscheidungs- und Indikatorensystem (SPES) und der darauf aufbauende Sonderforschungsbereich „Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik". In: Bertram Schefold (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler in Frankfurt am Main; 2.erw. Aufl. Marburg 2004: 525-535.
Kruse, Andreas (2002): Demografische Umgestaltung der Gesundheitsversorgung. In: Politische Studien, Sonderheft 2/2002: 135-154.
Kuhlmann, Franziska (2002): Die Entwicklung des Alterssicherungssystems in der Russischen Föderation in den neunziger Jahren. Berlin.
Lampert, Heinz (1980a): Entwicklungstendenzen und zentrale Probleme in der Altersrenten-Versicherung. Institut der Deutschen Wirtschaft, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik. Köln.
Lampert, Heinz (1980b): Staatliche Sozialpolitik im Dritten Reich. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 25. Jg.: 149-175.
Land, Franz Josef (1984): Zur Hypothese vom „Mißbrauch der Krankenversicherung" durch ausländische Arbeitnehmer. In: Soziale Sicherheit, 33. Jg.: 113-119.
Laskowski, Gerhard (1957): Fehlschlüsse aus der sozialpolitischen Zielsetzung der Rentenreform. In: Arbeit und Sozialpolitik, 11. Jg.: 48-51.
Laskowski, Gerhard (1977): Perspektiven des Alterssicherungssystems im Blick auf die demographische Entwicklung. In: Versicherungswirtschaft 1977: 1549-1558.
Laskowski, Gerhard (1978): Alterssicherungssystem – Demographische Entwicklung. In: der arbeitgeber Nr. 23/30: 1241-1247.
Lauterbach, Karl W.; Stock, Stephanie; Evers, Thomas (2001): Einfluss einer Strukturreform und Prävention auf die Finanzierbarkeit des deutschen Gesundheitssystems. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 50: 323-336.
Leiniö, Tarja-Liisa (1992): Immigrants' Health Status and Discrimination. in: Azril Bacal et al. (Eds.), Ethnic Discrimination: Comparative Perspectives: 106-123.
Leipold, Helmut (1996): Zur Pfadabhängigkeit der institutionellen Entwicklung. Erklärungsansätze des Wandels von Ordnungen. In: Dieter Cassel (Hrsg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen. Berlin 1996: 93-115.
Liefmann-Keil, Elisabeth (1961): Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin u.a.O.
Loeffelholz, H. D. von (1983): Struktureffekte einer ‚Maschinensteuer'. In: Mitteilungen des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Jg. 34: 229-246.
Lösch, August (1932): Was ist vom Geburtenrückgang zu halten?, 2. Bd. Heidenheim (Württemberg).
Lösch, August (1936): Die Vergreisung – wirtschaftlich gesehen. In: Schmollers Jahrbuch, 60. Jg.
Mackenroth, Gerhard (1952): Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. In: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 4, hrsg. von Gerhard Albrecht, Berlin 1952: 39-76. Auszugsweise wiederabgedr. in Bernhard Külp, Wilfrid

Schreiber (Hrsg.), Soziale Sicherung. Köln 1971: 265-275. Auszüge finden sich gleichfalls in dem von Mackenroths Schüler E. Boettcher herausgegebenen Sammelband Sozialpolitik und Sozialreform. Tübingen 1957: 43-74.
Mackenroth, Gerhard u. Mitarbeiter (1954): Die Verflechtung der Sozialleistungen. Ergebnisse einer Stichprobe. Berlin.
Mackscheidt, Klaus (1985): Über die Belastbarkeit mit Sozialversicherungsbeiträgen aus der Sicht der Steuerwiderstandsforschung. In: Winfried Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung. Tübingen 1985: 27-54.
Mancunovich, Diane J. (1997): A conversation with Richard Easterlin. In: Journal of Population Economics, Vol. 10: 119-136.
Mann, Fritz Karl (1928): Die intermediären Finanzgewalten und ihr Einfluß auf Deutschlands finanzielle Belastung. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 129: 224-237.
Maydell, Bernd von (1989): Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und die Sozialversicherung. Supranationales Sozialversicherungsrecht und Auswirkungen des EG-Rechts auf die nationale Sozialversicherung. In: ZVersWiss, 78. Jg.: 1-24.
Meierjürgen, Rüdiger (1989): Intertemporale und intergenerationale Verteilungswirkungen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Frankfurt/M. u.a.O.
Meinhold, Helmut (1957): Soziale Aspekte der europäischen wirtschaftlichen Integration In: Sozialer Fortschritt, 6. Jg.: 4-8.
Meinhold, Helmut (1974): Ökonomische Grundfragen der sozialen Sicherheit. In: Alfred Christmann et al. (Hrsg.), Sozialpolitik – Ziele und Wege. Köln 1974: 41-56.
Meinhold, Helmut (1976a): Fiskalpolitik durch sozialpolitische Parafisci. Tübingen.
Meinhold, Helmut (1976b): Sozialpolitik – immer zugleich Konjunkturpolitik, in: Wirtschaftsdienst: 293-297.
Meinhold, Helmut (1978): Ökonomische Probleme der sozialen Sicherheit. Tübingen.
Meinhold, Helmut (1980): Künftige Bevölkerungsentwicklung und Entscheidungsprobleme im Bereich der Alterssicherung. In: Zeitschrift für Gerontologie: 326-334.
Merklein, Renate (1980): Griff in die eigene Tasche: Hintergeht der Bonner Sozialstaat seine Bürger? Reinbek bei Hamburg.
Merton, Robert C. (1983): On the Role of Social Security as a Means for Efficient Risk Sharing in an Economy where Human Capital is not Tradable. In: Zvi Bodie; John B. Shoven (Eds.), Financial Aspects of the United States Pension System. Chicago 1983: 325-358.
Metze, Ingolf (1974): Soziale Sicherung und Einkommensverteilung. Berlin.
Mihm, Andreas (2002): Angst vor den Alten. In: FAZ, 1.3.2002.
Mill, John Stuart (1924): Grundsätze der politischen Ökonomie mit einigen ihrer Anwendungen auf die Sozialphilosophie, 1. Bd., 2. Aufl., Jena.
Mirer, Thad W. (1979): The Wealth-Age Relation among the Aged. In: The American Economic Review, Vol. 69: 435-443.
Motel, Andreas; Szydlik, Marc (1999): Private Transfers zwischen den Generationen. In: Zeitschrift für Soziologie, Bd. 28: 3-22.
Muhr, Gerd (1979): Soziale Rentenversicherung vor schwierigen Problemen (II), in: Soziale Sicherheit, 28. Jg.: 33-40.

Müller, Adam Heinrich (1922): Elemente der Staatskunst. Jena (Nachdruck der Ausgabe Berlin 1809).
Munnell, Alicia Haydock (1974): The Effect of Social Security on Personal Saving. Cambridge, Mass.
Munnell, Alicia Haydock (1976): Private Pensions and Saving: New Evidence. In: Journal of Political Economy, Vol. 84: 1013-1032.
Münnich, Frank E. (1980): Gesellschaftliche Ziele und Organisationsprinzipien. In: Erich Streißler; Christian Watrin (Hrsg.), Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen. Tübingen: 185-191.
Münz, Rainer; Faßmann, Heinz (1994): Geschichte und Gegenwart europäischer Ost-West-Wanderung. In: Rainer Münz et al. (Hrsg.), Internationale Wanderungen. Demographie aktuell Nr. 5, Lehrstuhl Bevölkerungswissenschaft, Humboldt Universität zu Berlin, hektographiert: 20-40.
Murray Christopher J.L.; Chen, Lincoln C. (1992): Understanding Morbidity Change. In: Population and Development Review, Vol. 18: 481-503.
Murthi, Mamta; Orszag, J. Michael; Orszag, Peter R. (1999): Administrative Costs under a Decentralized Approach to Individual Accounts: Lessons from the United Kingdom. Conference on „New Ideas About Old Age Security“, The World Bank, September 14-15-1999), mimeo.
Naegele, Gerhard (Hrsg.) (1987): Theorie und Praxis des Vorruhestandsgesetzes. Ergebnisse einer Wirkungsstudie. Augsburg.
Nell-Breuning, Oswald von (1980): Soziale Rentenversicherung in familien- und bevölkerungspolitischer Sicht. In: Schenke; Schmähl 1980: 369-378.
Neubauer, Günter (2000): Schriftliche Stellungnahme zum Fragenkatalog „Reformbedarf des Gesundheitswesens“ der Enquête-Kommission „Demographischer Wandel“. München, 22. Dezember 2000, hektographiert.
Neubauer, Werner (1980): Was ist das „Soziale“ an „Sozialen Leistungen“? In: Schenke; Schmähl 1980: 95-122.
Neumann, Manfred J.M. (1998): Ein Einstieg in die Kapitaldeckung der gesetzlichen Renten ist das Gebot der Stunde. In: Wirtschaftsdienst: 259-264.
Neumark, Fritz (1970): Grundsätze gerechter und ökonomisch rationaler Steuerpolitik. Tübingen.
Neumark, Fritz (1979): Über einige Bestimmungsfaktoren der Finanzpolitik. In: Peter Bohley und Georg Tolkemitt (Hrsg.), Wirtschaftswissenschaft als Grundlage staatlichen Handelns. Tübingen 1979: 61-83.
Noelle-Neumann, Elisabeth; Schmidtchen, Gerhard; Klepzig, Rudolf (1960): Nach der Rentenreform – Praxis und Perspektiven der Altersversorgung. In: Bundesarbeitsblatt, 11. Jg.: 481-492.
North, Douglass C. (1997): The Contribution of the New Institutional Economics to an Understanding of the Transition Problem. In: WIDER Annual Lectures 1. Helsinki.
Nullmeier, Frank (2008): Die kritischen Jahre der Alterssicherungspolitik – zugleich eine Würdigung der Tätigkeit von Prof. Dr. Winfried Schmähl. ZeS-Arbeitspapier 2/2008. Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen: 7-17.
OECD (1986): Flexibilität des Arbeitsmarkts – Technischer Bericht. Paris.

Oelschläger, Angelika (1999): Kosten und Finanzierung betrieblicher Sozialleistungen in der DDR am Beispiel der Leuna-Werke. In: Schmähl (1999h): 107-135.
Oelschläger, Angelika (2005): Alterssicherung von Selbständigen: Entwicklung, Status quo und Reformoptionen. Berlin.
Ohsmann, Sabine; Stolz, Ulrich (2004): Entwicklung der Rendite in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Die Angestelltenversicherung: 56-62.
Oswald, Christiane (1999): Altersteilzeit: Nur „Frühpensionierung mit Vorlaufzeit“? In: Zeitschrift für Sozialreform, Bd. 45: 199-221.
Oswald, Christiane (2001): Das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben in Deutschland und in Großbritannien – Eine empirische Untersuchung mit Paneldaten. Frankfurt/M. u.a.O.
Oswald, Christiane; George, Rainer; Viebrok, Holger (1996): Die Teilrente: Zukunftsweisende sozialpolitische Innovation oder nur ein Alibi? In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie, Bd. 29: 343-347.
o.V. (1939): Volkswirtschaftliche Grundprobleme der Altersvorsorge. In: Arbeitswissenschaftliches Institut der Deutschen Arbeitsfront (Hrsg.), Jahrbuch 1939, I. Bd. Berlin.
Palmer, Edward (1999): The Swedish Pension Reform Model – Framework and Issues (hektographiertes Manuskript).
Peacock, Alan T. und Wiseman, Jack (1967): The growth of public expenditure in the United Kingdom. Princetown.
Pfaff, Martin; Hurler, Anita; Dennerlein, Rudolf (1979) Old-Age Security and Saving in the Federal Republic of Germany. In: George M. von Fürstenberg (Ed.), Social Security versus Private Saving. Cambridge, Mass. 1979: 277-312.
Philippovich, Eugen von (1907): Die Regelungen der Einkommensverteilung durch die Wirtschaftspolitik. In: Zeitschrift für Volkswirtschaft, Sozialpolitik und Verwaltung, Bd. 16.
Philippovich, Eugen von; Somary, Felix (1923): Grundriß der politischen Ökonomie, 2. Bd., Volkswirtschaftspolitik, 2. Teil, 11. Aufl., Tübingen.
Pierik, J. B. M. (1986): Value added as the base for levying social security contributions. In: Commission of the European Communities, Social Security Financing: A study by a group of independent experts. Brüssel.
Pisa, Karl (1986): Alexis de Tocqueville – Prophet des Massenzeitalters. Eine Biographie. München.
Pohmer, Karlheinz (1985): Mikroökonomische Theorie der personellen Einkommens- und Vermögensverteilung. Berlin u.a.O.
Preston, Samuel H. (1984): Children and the elderly: divergent paths for America's dependents. In: Demography, Vol. XXI: 435-457.
Pryor, Frederic L. (1968): Public expenditures in Communist and Capitalist Nations. London.
Pryor, Frederic L. (1984): Interpretation of Public Expenditure Trends in East and West. In: Gustav Ranis et al. (Eds.), Comparative Development Perspectives: Essays in Honor of Lloyd Reynolds. Boulder 1984: 362-389.
Raffelhüschen, Bernd (2003): Was ist Generationengerechtigkeit. In: FAZ, 7.8.2003.

Raffelhüschen, Bernd; Walliser, Jan (1996): Generational Accounting. Eine Alternative zur Messung intergenerativer Umverteilungspolitik. In: Wirtschaftswissenschaftliches Studium: 181-188.
Raffelhüschen, Bernd; Ehrentraut, Oliver (2003): ... und nachhaltig sind sie doch. – Die Rentenreformvorschläge der Rürup-Kommission verteilen die Lasten ausgewogen zwischen den Generationen. In: FAZ, 9.9.2003.
Recktenwald, Horst Claus (1977): Umfang und Struktur der öffentlichen Ausgaben in säkularer Entwicklung. In: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Bd. 1., Tübingen 1977: 713-752.
Reday-Mulvey, Geneviéve (1991): Flexibly Extending Working Life in the 1990's in France: Favourable Trends and Current Obstacles (Kurzfassung eines Vortrags auf der Jahrestagung der European Society of Population Economics). Pisa, hektographiert.
Reimann, Axel (1991): Teilrente ab 1992 in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: BetrAV, 46. Jg.: 61-66.
Rein, Martin; Schmähl, Winfried (Eds.) (2004): Rethinking the Welfare State – The Political Economy of Pension Reform. Cheltenham, UK u.a.O.
Rische, Herbert; Schmähl, Winfried (Hrsg.) (2004): Gesundheits- und Alterssicherung – gleiche Herausforderungen, gleiche Lösungen?, Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik (1), herausgegeben von Winfried Schmähl. Münster.
Ritter, Gerhard A. (2006): Der Preis der deutschen Einheit. München.
Ritter, Gerhard A. (2007): Der deutsche Sozialstaat und die Wiedervereinigung. In: Deutsche Rentenversicherung: 696-715.
Rolf, Gabriele; Spahn, P. Bernd; Wagner, Gert (Hrsg.) (1988): Sozialvertrag und Sicherung. Frankfurt/New York.
Ronge, Volker (1993): Ost-West-Wanderung nach Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Zeitschrift Das Parlament), B 7/1993 (v. 12.2.1993): 16-28.
Rosenstock, Günther (1934): Versicherungstechnische Probleme in der Geschichte der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung. Köslin.
Rothgang, Heinz (1997): Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung – Eine ökonomische Analyse. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 7. Frankfurt/New York.
Rothgang, Heinz (1999): Umverteilung und Pflegeversicherung – Verteilungswirkungen der Einführung und aufgrund der langfristigen Finanzentwicklung der Pflegeversicherung. In: Gerhard Naegele; Gerhard Igl; Albert v. Mutius (Hrsg.), Perspektiven einer sozialstaatlichen Umverteilung im Gesundheitswesen. München.
Rothgang, Heinz (2002): Finanzwirtschaftliche und strukturelle Entwicklungen in der Pflegeversicherung bis 2040 und mögliche alternative Konzepte. In: Enquête-Kommission „Demographischer Wandel", Studienprogramm, Bd. V. Heidelberg. **(21)**
Rothgang, Heinz (2008): Theorie und Empirie der Pflegeversicherung. Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik (7), herausgegeben von Winfried Schmähl. Münster u.a.O. (im Erscheinen). **(1)**
Rothgang, Heinz; Vogler, Anke (1997): Die zukünftige Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahr 2040 und ihre Einflußgrößen. ZeS-Arbeitspapier 6/97. Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

Rothgang, Heinz; Vogler, Anke (1998): Die Auswirkungen der 2. Stufe der Pflegeversicherung auf die Hilfe zur Pflege in Einrichtungen – Eine empirische Untersuchung im Land Bremen. Beiträge zur sozialen Gerontologie, Sozialpolitik und Versorgungsforschung, Bd. 7 (Schriftenreihe des Deutschen Zentrums für Altersfragen.) Regensburg.
Rüdiger, Detlef (1992): Von bruttolohnbezogenen Arbeitgeber-Beiträgen zu wertschöpfungsbezogenen Arbeitgeber-Abgaben. Frankfurt/M.
Rürup, Bert (1979a): Zum Problem der langfristigen Alterssicherung. Risiken und sozialpolitische Optionen. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Zeitschrift Das Parlament), B 27/1979 (v. 7.7.1979): 22-42.
Rürup, Bert (1979b): Die gesetzliche Rentenversicherung als bevölkerungspolitisches Instrument? In: Deutsche Rentenversicherung: 349-364.
Rürup, Bert (1979c): Reform der Arbeitgeberbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung. In: Wirtschaftsdienst: 547-554.
Rürup, Bert (2004): Generationengerechtigkeit und Rentenversicherung. In: VDR 2004: 39-44.
Rürup, Bert (unter Mitarbeit von R. Hujer) (1986): Strukturpolitische Aspekte eines Wertschöpfungsbeitrags (Gutachten für die SPD-Fraktion des Deutschen Bundestags). Darmstadt, hektographiert.
Rürup, Bert; Sesselmeier, Werner (1994): Zu den wichtigsten Auswirkungen von Wanderungen auf Arbeitsmarkt und Sozialversicherungen, in: Hans-Ulrich Klose (Hrsg.), Zuwanderung. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn: SPD-Parteivorstand (forum demographie und politik 5): 64-89.
Ruf, Thomas (1979): Das versicherungstechnische Äquivalenzprinzip und die gesetzliche Rentenversicherung. In: Die Angestelltenversicherung: 335-338.
Ruland, Franz (2000): Neugestaltung der Rentenformel? In: Die Angestelltenversicherung: 169-180.
Ruland, Franz; Faik, Jürgen (1999): Wirtschaftliche Unabhängigkeit von Alt und Jung. In: Deutsche Rentenversicherung: 10-26.
Rumm, Ulrich (2000): Kapitaldeckung im Gesundheitswesen. Hrsg. Vereinte Krankenversicherung. München.
Sachverständigenkommission für die soziale Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen (1979) Vorschläge zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen, o.O. (Bonn) o.J. (1979).
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1999): Jahresgutachten 1999/2000.
Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2003): Jahresgutachten 2003/2004.
Salin, Edgar (1951): Geschichte der Volkswirtschaftslehre, 4. Aufl. Bern/Tübingen.
Samuelson Paul A. (1983): My Life Philosophy. In: The American Economist, Vol. 27: 5-12.
Sanmann, Horst (1973): Leitbilder und Zielsysteme der praktischen Sozialpolitik als Problem der wissenschaftlichen Sozialpolitik. In: ders. (Hrsg.), Leitbilder und Zielsysteme der Sozialpolitik. Berlin 1973: 61-75.

Sarrazin, Thilo (1976): Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 34: 424-455.
Dieter Schäfer (1966): Die Rolle der Fürsorge im System der sozialen Sicherung. Frankfurt/M.
Schäffle, Albert (1882): Der Korporative Hülfskassenzwang. Tübingen.
Schäffle, Albert (1890): Die Arbeiterversicherung im allgemeinen. In: Handwörterbuch der Staatswissenschaften. 1. Aufl., Bd. I: 499-519.
Scheil, Xenia; Schreyer, Michaele (1980): Die Höhe der öffentlichen Sozialausgaben für alte Menschen. In: Zeitschrift für Gerontologie: 261-274.
Schelsky, Helmut (1979): Die Paradoxien des Alters in der modernen Gesellschaft. In: ders., Auf der Suche nach Wirklichkeit. München 1979: 207-234.
Schenda, Rudolf (1984): Die Alterstreppe – Geschichte einer Popularisierung. In: Die Lebenstreppe (Schriften des Rheinischen Museums, Nr. 23). Köln o.J.: 11-24.
Schenke, Klaus; Schmähl, Winfried (Hrsg.) (1980): Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik – Helmut Meinhold zum 65. Geburtstag. Köln.
Scherf, Wolfgang (1987): Die beschäftigungspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung – eine Auseinandersetzung mit der Kritik an der lohnbezogenen Beitragsbemessung. Frankfurt/M.
Schewe, Dieter (1979): Die Kumulation von Sozialleistungen nach der Konsolidierung der Rentenversicherung. In: Sozialer Fortschritt, 28. Jg.: 25-31.
Schlesinger, Helmut (1979): Der Markt für längerfristige Kredite – Erfolge und Mißerfolge der deutschen Kapitalmarktpolitik. In: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 34 v. 22.5.1979: 3.
Schlesinger, Helmut (1980): Rentenversicherung und gesamtwirtschaftliche Entwicklung. In: Schenke; Schmähl 1980: 172-182.
Schmähl, Winfried (1968a): Bemerkungen zum Verlauf der Nachfragekurve für inferiore Güter. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 112, H. 3: 606-609.
Schmähl, Winfried (1968b): Über einige Argumente für eine Steigerung der Wachstumsrate in einer vollbeschäftigten und hochentwickelten Volkswirtschaft. In: Schmollers Jahrbuch, 88. Jg.: 541-559.
Schmähl, Winfried (1970a): Die Sachausgabenstruktur eigener Heime der Landesversicherungsanstalt Hessen – 1962 und 1966. Ein Beitrag zur Analyse laufender Käufe von Sozialversicherungsträgern. Sozialer Fortschritt, 16. Jg.: 36-39.
Schmähl, Winfried (1970b): Probleme einer Einkommenspolitik in marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystemen. Finanzarchiv, N.F., Bd. 29: 135-155.
Schmähl, Winfried (1971a): Verschiebung individueller Nachfragekurven durch Präferenz- und Erwartungsveränderungen. In: Schmollers Jahrbuch, 91. Jg.: 201-215.
Schmähl, Winfried (1971b): Illusion einer „sozialpolitischen Wunderwaffe“ – ein Diskussionsbeitrag zu aktuellen Überlegungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Sozialer Fortschritt, 20. Jg.: 158-159.
Schmähl, Winfried (1971c): Nochmals: Vermögensbegriffe und Vermögensverteilung – oder: Warum Vermögensbildung in Arbeitnehmerhand? In: Sozialer Fortschritt, 20. Jg.: 208-209.

Schmähl, Winfried (1972): Flexible Altersgrenze, Senkung des Rentenniveaus und laufende Rentenzahlungen – Ein Beitrag zur Theorie umlagefinanzierter Rentenversicherungssysteme. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 23. Bd.: 75-87.
Schmähl, Winfried (1973): Zur Struktur von Rentenleistungen – Statistische Angaben und sozialpolitische Aussagen. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 129. Bd.: 123-149.
Schmähl, Winfried (1974a): Systemänderung in der Altersvorsorge – Von der einkommensabhängigen Altersrente zur Staatsbürger-Grundrente. Eine theoretische und empirische Untersuchung ökonomischer Probleme im Übergangszeitraum. Opladen.
Schmähl, Winfried (1974b): Vorausberechnungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 130. Bd.: 28-50.
Schmähl, Winfried (1974c): Stabilitätspolitische Aspekte der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 2, H. 4: 346-378.
Schmähl, Winfried (1974d): Finanzielle Auswirkungen veränderter Verteilungsnormen im Bereich der sozialen Sicherung. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 32: 218-243.
Schmähl, Winfried (1974e): Lohn- und Sozialpolitik statt Vermögenspolitik. In: Karl-H. Pitz (Hrsg.), Das Nein zur Vermögensbildung. Reinbek 1974: 107-126 und 201-206.
Schmähl, Winfried (1975a): Das Rentenniveau in der Bundesrepublik. Frankfurt/New York.
Schmähl, Winfried (1975b): Über die Aussagefähigkeit von Rentenniveaus – Anmerkungen zu einem Beitrag von H. Berié. In: Deutsche Rentenversicherung: 33-36.
Schmähl, Winfried (1975c): Sozialpolitisch relevante Wirkungen der Konjunkturpolitik – Einige methodische Anmerkungen. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 33: 546-552.
Schmähl, Winfried (1976): Zur verteilungspolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren – Anmerkungen zur Aktualisierung und Nettoanpassung. In: Wirtschaftsdienst: 610-621; wiederabgedr. in: Ulrich Teichmann (Hrsg.), Probleme der Wirtschaftspolitik, Bd.2, Darmstadt 1978: 401-430.
Schmähl, Winfried (1977a): Alterssicherung und Einkommensverteilung – Theoretische und empirische Untersuchungen zur Finanzierung, Leistungsgewährung und zur Verteilung zwischen Generationen. Tübingen.
Schmähl, Winfried (1977b): Einkommensumverteilung im Rahmen von Einrichtungen der sozialen Sicherung – Einige Probleme ihrer Ermittlung und Ausgestaltung am Beispiel der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Bernhard Külp; Hans-Dieter Haas (Hrsg.), Soziale Probleme der modernen Industriegesellschaft. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 92/II. Berlin 1977: 519-576.
Schmähl, Winfried (1978a): Über die Notwendigkeit und Voraussetzungen einer koordinierten staatlichen Verteilungspolitik. In: Sozialer Fortschritt, 27. Jg.: 56-59. KAPITEL 4 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1978b): Zur konjunkturpolitischen Beurteilung von Rentenanpassungsverfahren – Methodische und theoretische Gesichtspunkte sowie ein empirischer Versuch. In: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 134. Bd.: 73-125; wiederabgedr. in: Ulrich Teichmann (Hrsg.), Probleme der Wirtschaftspolitik, Bd. 2, Darmstadt 1978: 431-499.

Schmähl, Winfried (1978c): Zur weiteren Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. In Heinz Müller (Hrsg.), Fortentwicklung der sozialen Sicherung. Limburg 1978: 47-84.
Winfried Schmähl (1978d): Zur Einkommenssituation alter Menschen in der Bundesrepublik Deutschland – Probleme ihrer Ermittlung und Beurteilung. In: Hans Peter Widmaier (Hrsg.), Zur Neuen Sozialen Frage. Berlin 1978: 185-249.
Schmähl, Winfried (1978e): Zur Einkommenssituation von Rentnern in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Angestelltenversicherung: 417-431, 483-496.
Schmähl, Winfried (1978f): Intergenerationale Verteilungswirkungen der Rentenversicherung – Methodische und empirische Probleme ihrer Messung und Beurteilung. In: Martin Pfaff (Hrsg.), Problembereiche der Verteilungs- und Sozialpolitik (Vorträge bei der internationalen wissenschaftlichen Tagung der Deutschen Forschungsgemeinschaft vom 30.6. bis 3.7.1976), Berlin 1978: 139-164.
Schmähl, Winfried (1979a): Das Rentenversicherungssystem – Grundstruktur und Änderungsvorstellungen im Überblick. In: Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.), Der Bürger im Staat, 29. Jg., H. 4: 230-238; (wiederabgedr. in: Sozialpolitik – Fachwissenschaftliche Analysen (Hrsg. von der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg). Opladen 1980: 49-67.
Schmähl, Winfried (1979b): Rentenversicherung: Wenig Klarheit, kaum Bürgernähe. In: Wirtschaftswoche Nr. 13 v. 26.3.1979: 78-83.
Schmähl, Winfried (1979c): Bevölkerungsentwicklung und Alterssicherung. In: Wirtschaftsdienst: 172-178.
Schmähl, Winfried (1980a): Vermögensansammlung für das Alter im Interesse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele. In: Schenke; Schmähl 1980: 379-406. KAPITEL 11 IN DIESEM BAND.)
Schmähl, Winfried (1980b): Zielvorstellungen in der Diskussion über die Alterssicherung – eine Skizze. In: Zeitschrift für Gerontologie: 222-246. KAPITEL 5 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1980c): Verteilungswirkungen des Rentenversicherungssystems. 3 Teile. In: Das Wirtschaftsstudium (WiSu), 9. Jg., Teil I: 43-47 und 52), Teil II: 93-97 und 103), Teil III: 145-148 und 154-155).
Schmähl, Winfried (1980d): Besteuerung, Nettoanpassung und Beitragsbelastung von Rentnern. In: Wirtschaftsdienst: 28-35.
Schmähl, Winfried (1980e): Helmut Meinhold – Beruflicher Werdegang und wissenschaftliche Arbeiten. In: Schenke; Schmähl 1980: 539-551.
Schmähl, Winfried (1980f): Altern – Ökonomische Aspekte: Sozialausgabenentwicklung und Altersgrenze in längerfristiger Sicht. In: Medizin-Mensch-Gesellschaft, 5. Jg.: 154-163.
Schmähl, Winfried (1980g): Alterssicherung von Frauen und die langfristige finanzielle Entwicklung der Rentenversicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform, 26. Jg., H. 5: 306-329.
Schmähl, Winfried (1980h): Die Diskussion über Veränderungen des Rentenanpassungsverfahrens in der Bundesrepublik Deutschland. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 69. Bd.: 315-348.
Schmähl, Winfried (1981a): Soziale Sicherung im Alter. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 6. Stuttgart u.a.O. 1981: 645-661.

Schmähl, Winfried (1981b): Lebenseinkommens- und Längsschnittanalysen – Methodische und empirische Fragen sowie ihre verteilungs- und sozialpolitische Bedeutung. In: Philipp Herder-Dorneich (Hrsg.), Dynamische Theorie der Sozialpolitik. Schriftenreihe des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 123. Berlin 1981: 225-330.
Schmähl, Winfried (1981c): Beitragsäquivalenz in der Rentenversicherung – Anmerkungen zu einer einzelwirtschaftlichen Analyse. In: Wirtschaftsdienst: 345-351.
Schmähl, Winfried (1981d): Über den Satz „Aller Sozialaufwand muß immer aus dem Volkseinkommen der laufenden Periode gedeckt werden". In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 26. Jg.: 147-171. KAPITEL 12 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1981e): Altersvorsorge und Alterssicherung im Vergleich – Dargestellt vorwiegend am Beispiel von Beamten und freiberuflich tätigen Zahnärzten. Frankfurt/M.
Schmähl, Winfried (1981f): Sozialausgaben. In: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Bd. 6, Stuttgart u.a.O. (Lucius & Lucius) 1981: 562-603. KAPITEL 2 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1981g): Veränderung des Bundeszuschusses in der Rentenversicherung – Thesen zu einem „Zwei-Stufen-Plan". In: Deutsche Rentenversicherung: 195-200.
Schmähl, Winfried (1981h): Ein beitragssatzorientiertes Anpassungsverfahren als Mittel des Belastungsausgleichs zwischen Erwerbstätigen und Rentnern in der gesetzlichen Rentenversicherung – Modifizierte Brutto- und Nettoanpassung, Terminologisches und Inhaltliches. In: Deutsche Rentenversicherung: 377-388.
Schmähl, Winfried (1982a): Konzeptionen sozialer Sicherung: Versicherungs- und Steuer-Transfer-System – zugleich Überlegungen zur Arbeit der Transfer-Enquete-Kommission aus sozialpolitischer Sicht. In: Vierteljahresschrift für Sozialrecht, Bd. 10: 251-296. KAPITEL 3 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1982b): Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland und Vorschläge zu ihrer Lösung. In: Mark Hauser; Winfried Schmähl; Christian Smekal, Finanzierungsprobleme der sozialen Sicherheit, Österreichisches Forschungsinstitut für Sparkassenwesen (Hrsg.), Vierteljahres-Schriftenreihe, H. 3: 19-41.
Schmähl, Winfried (1983a): Effektivität und Effizienz staatlicher „Transferpolitik" – Theoretische und empirische Probleme des zielgerichteten Einsatzes von Transfers im Hinblick auf Gruppen der Bevölkerung. In: Martin Pfaff (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise. Berlin 1983: 61-101.
Schmähl, Winfried (Hrsg.) (1983b): Ansätze der Lebenseinkommensanalyse. Tübingen.
Schmähl, Winfried (1983c): Lebenseinkommensanalysen – einige methodische und empirische Fragen im Überblick. In: ders. (Hrsg.), Ansätze der Lebenseinkommensanalyse. Tübingen 1983: 1-55.
Schmähl, Winfried (1983d): Auswirkungen von Veränderungen der Altersstruktur der Bevölkerung auf die Finanzsituation der gesetzlichen Krankenversicherung im Vergleich zur gesetzlichen Rentenversicherung – Eine modelltheoretische Analyse. In: Konjunkturpolitik, 29. Jg. H. 2: 100-120.

Schmähl, Winfried (1983e): Historische Verlaufsanalysen in ihrer Bedeutung für die Sozialpolitik und die Gestalt von Lebensverdienstkurven. In: Christoph Conrad; Hans-Joachim von Kondratowitz (Hrsg.), Gerontologie und Sozialgeschichte. Wege zu einer historischen Betrachtung des Alters. Berlin (Deutsches Zentrum für Altersfragen e.V.): 351-362. (2. Aufl. 1985).

Schmähl, Winfried (1983f): Income Analysis Based on Longitudinal Data from Social Security Earnings Records: The Relative Earnings Position (Age-Earnings Profile and the Individual Replacement Rate of German Workers. In: Anthony B. Atkinson; F. A. Cowell (Eds.), Panel Data on Incomes. London 1983: 127-177.

Schmähl, Winfried (1983g): Effektivität und Effizienz staatlicher „Transferpolitik" – Theoretische und empirische Probleme des zielgerichteten Einsatzes von Transfers im Hinblick auf Gruppen der Bevölkerung. In: Martin Pfaff (Hrsg.), Effizienz und Effektivität staatlicher Transferpolitik in der Wirtschaftskrise. Berlin 1983: 61-101.

Schmähl, Winfried (1983h): Veränderungen der Bemessungsgrundlage des Arbeitgeberanteils in der Rentenversicherung aus verteilungspolitischer Sicht. In: Karl-Heinrich Hansmeyer (Hrsg.), Staatsfinanzierung im Wandel. Berlin 1983: 545-569.

Schmähl, Winfried (1983i): Aufgaben zukünftiger Alterssicherungspolitik. In: Die Angestelltenversicherung: 53-74. In leicht erweiterter Form wiederabgedr. in: Ursula Lehr (Hrsg.), Altern – Tatsachen und Perspektiven. Bonn 1983: 49-86.

Schmähl, Winfried (1983j): Lohn für die Kinderschar – Bedenkliche Vorschläge zum Familienlastenausgleich in der Rentenversicherung. In: Rheinischer Merkur/Christ und Welt, Nr. 8, 25.2.1983: 14 („Die Wirtschafts-Bühne").

Schmähl, Winfried (1983k): Bekämpfung der Arbeitslosigkeit durch Verkürzung der Lebensarbeitszeit? In: Wirtschaftsdienst: 337-341.

Schmähl, Winfried (1983l): Geburtenentwicklung, Altersgrenze und Beitragssätze in der Rentenversicherung – Einige quantitative Zusammenhänge für die Bundesrepublik Deutschland. In: Sozialer Fortschritt, 32. Jg.: 217-220 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 185-193).

Schmähl, Winfried (1983m): Bevölkerungsentwicklung und soziale Sicherung. Teil I in: Das Wirtschaftsstudium (WiSu), 12. Jg., Nr. 10: 459-464 und 479-480; Teil II in: WiSu, 12. Jg., Nr. 11: 507-511 und 526.

Schmähl, Winfried (1983n): Elemente einer zukünftigen Rentenreform: Veränderungen der Anpassung und der Besteuerung von Renten – Analysen und Vorschläge. In: Sozialbeirat, Langfristige Probleme der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Bd. 3, Bonn o.J.: 83-357 (veröffentlicht durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung).

Schmähl, Winfried (1984a): Ökonomische Auswirkungen einer Umbasierung von Arbeitgeberbeiträgen im Rentenversicherungssystem – Zur Diskussion um die Einführung eines ‚Maschinenbeitrags. In: Deutsche Rentenversicherung: 226-234.

Schmähl, Winfried (1984b): Teure Fremdleistungen – auch die Krankenversicherung braucht zum Ausgleich Staatszuschüsse. In: Rheinischer Merkur/Christ und Welt, Nr. 24, 15.6.1984.

Schmähl, Winfried (1984c): Griff in die Privatkasse – Blüms bedenkliche Pläne zur Finanzierung der Hinterbliebenenversorgung. Rheinischer Merkur/Christ und Welt, Nr. 15, 13.4.1984.

Schmähl, Winfried (1984d): Überlegungen zur Veränderung des Anpassungsverfahrens für Renten in der Bundesrepublik Deutschland: Von der bruttolohn- zur nettolohnbezogenen Anpassung? In: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 104. Jg.: 269-306 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 75-108).
Schmähl, Winfried (1984e): Rentenniveau, Rentenhöhe und Sozialhilfezahlungen – Einkommensmäßige „Über- und Unterversorgung“. Zur Präzisierung verteilungspolitischer Ziele für die gesetzliche Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung: 563-577 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 51-72).
Schmähl, Winfried (1984f): Ziele der Alterssicherungspolitik und Alternativen der Besteuerung von Alterseinkünften – Anmerkungen zum Bericht der Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 42: 252-273.
Schmähl, Winfried (1985a): Prozeßproduzierte Längsschnittsinformationen zur Einkommensanalyse – Anmerkungen zu den Datenquellen. In: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 69: 275-285.
Schmähl, Winfried (Hrsg.) (1985b): Versicherungsprinzip und soziale Sicherung. Tübingen.
Schmähl (1985c): Gesetzliche Krankenversicherung: Sachleistungen, Art der Einkommensumverteilung und Wahl der Finanzierungsart – Ein ergänzender Diskussionsbeitrag. In: ders. (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung. Tübingen 1985: 89-97.
Schmähl, Winfried (1985d): Zur Bedeutung des Versicherungsgedankens für die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. In: ders. (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung. Tübingen 1985: 204-234.
Schmähl (1985e): Neuregelung der Hinterbliebenenversorgung in längerfristiger Perspektive. In: Deutsche Rentenversicherung: 288-296.
Schmähl (1985f): Schattenwirtschaft und soziale Sicherung – ihre wechselseitigen Beziehungen. In: Deutsche Rentenversicherung: 77-88. Auch erschienen in: Albin Eser, Heinz Müller (Hrsg.), Schattenwirtschaft und Schwarzarbeit. Rechts- und Staatswissenschaftliche Veröffentlichungen der Görres-Gesellschaft, N.F., H. 48, Paderborn u.a.O. 1986: 71-88.
Schmähl (1985g): Auswirkungen verkürzter Wochenarbeitszeit und vermehrter Teilzeitarbeit auf die Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland – Einige analytische Zusammenhänge. In: Konjunkturpolitik, 31. Jg., H. 4/5: 285-299 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 205-218).
Schmähl (1985h): Einführung einer „demographischen Komponente“ in die Rentenformel – Anmerkungen zum Vorschlag der SPD. In: Deutsche Rentenversicherung: 370-381 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 109-125).
Schmähl, Winfried (1986a): Lohnentwicklung im Lebensablauf – Zur Gestaltung der Alters-Lohn-Profile von Arbeitern in Deutschland. Ergebnisse auf der Grundlage von Längsschnittsdaten. In: Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 70: 180-203.
Schmähl, Winfried (1986b): Bevölkerungsentwicklung und soziale Sicherung – Auswirkungen demographischer Veränderungen auf die soziale Sicherung im Alter, bei Krankheit und Pflegebedürftigkeit – Ein Überblick. In: Bernhard Felderer (Hrsg.), Beiträge zur Bevölkerungsökonomie. Berlin 1986: 169-238.

Schmähl, Winfried (1986c): Strukturreform der Rentenversicherung – Konzept und Wirkungen. Versuch einer Zwischenbilanz. In: Die Angestelltenversicherung: 162-171 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 17-40).
Schmähl (1986d): Finanzierung sozialer Sicherung. In: Deutsche Rentenversicherung: 541-570.
Schmähl, Winfried (1986e): Soziale Sicherung und Schattenwirtschaft – ein Problemüberblick. In: Helmut Winterstein (Hrsg.), Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I. Berlin 1986: 137-206.
Schmähl, Winfried (1986f): Teilbesteuerung versus Vollbesteuerung von Renten. In: Deutsche Rentenversicherung: 101-128 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 144-184).
Schmähl, Winfried (1986g): Finanzierung sozialer Sicherung. In: Deutsche Rentenversicherung: 541-570.
Schmähl, Winfried (1987a): Alternativen der Rentenfinanzierung – Lohnbezogene Beiträge, Wertschöpfungsabgaben, Steuern – Grundsätzliches und Aktuelles. In: Die Angestelltenversicherung: 75-86 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 219-244).
Schmähl, Winfried (1987b): Einführung einer Wertschöpfungsabgabe („Maschinensteuer") für die Sozialversicherung? – Ersatz oder Ergänzung lohnbezogener Arbeitgeberbeiträge; Wirkungen und Alternativen. In: Hermann Lübbe (Hrsg.), Fortschritt der Technik – gesellschaftliche und ökonomische Auswirkungen. (Honneffer Protokolle Bd. 3), Heidelberg 1987: 157-169.
Schmähl, Winfried (1987c): Finanzierung der Krankenversicherung von Rentnern. In: Wirtschaftsdienst: 600-606.
Schmähl, Winfried (1987d): Rentenzugangsalter und Finanzlage der Rentenversicherung – Zu den quantitativen Auswirkungen einer Erhöhung des durchschnittlichen Rentenzugangsalters auf den Finanzbedarf der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung: 2-9 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 194-204).
Schmähl, Winfried (1987e): Besteuerung der Alterseinkünfte aus sozialpolitischer Sicht. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.), Steuerliche Behandlung der Alterseinkünfte. (Schriftenreihe, Bd. 12). Köln 1987: 55-72.
Schmähl, Winfried (1987f): Social policies for reducing demographically-induced costs in social security. In: European Journal of Population, 3: 439-457.
Schmähl, Winfried (1988a): Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung. In: Bernd von Maydell, Franz Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch. Neuwied 1988: 151-202.
Schmähl, Winfried (1988b): Die Finanzierungsstruktur in der Sozialversicherung – Lohnbezogene Sozialversicherungsbeiträge, Wertschöpfungsabgaben und Steuern aus wirtschafts-. sozial- und ordnungspolitischer Sicht. In: Rolf et al. 1988: 465-489. KAPITEL 14 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1988c): Übergang zu Staatsbürger-Grundrenten – Ein Beitrag zur Deregulierung der Alterssicherung? In: Theo Thiemeyer, (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 177. Berlin 1988: 83-138. Wiederabgedr. in: Schmähl (1993d).
Schmähl, Winfried (1988d): Beiträge zur Reform der Rentenversicherung. Tübingen.

Schmähl, Winfried (Hrsg.) (1988e): Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase? Zur Gestaltung des Übergangs vom Erwerbsleben in den Ruhestand in der Bundesrepublik Deutschland. Tübingen.

Schmähl, Winfried (1988f): Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung im Lebensablauf – Ein problemorientierter Überblick. In: Sozialer Fortschritt, 37. Jg.: 221-228. KAPITEL 6 IN DIESEM BAND.

Schmähl, Winfried (1988g): Zur finanziellen Ergiebigkeit von Wertschöpfungsabgaben und lohnbezogenen Beiträgen in der Sozialversicherung bei ökonomischen und demographischen Strukturwandlungen. In: Joachim Klaus; Paul Klemmer (Hrsg.), Wirtschaftliche Strukturprobleme und soziale Fragen – Analysen und Gestaltungsaufgaben – J. Heinz Müller zum 70. Geburtstag. Berlin 1988: 197-215.

Schmähl, Winfried (1988h): Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit – einführender Bericht sowie Schlußfolgerungen des Generalberichterstatters. In: Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (Hrsg.), Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit, (Dokumentation Soziale Sicherheit, Schriftenreihe Europa Nr. 14). Genf 1988: 17-82 und 261-267.

Schmähl, Winfried (1988i): Rentenversicherung. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.), Staatslexikon, 7. Aufl., Bd. 4. Freiburg u.a.O. 1988: Spalte 859-875.

Schmähl, Winfried (1988j): Alterssicherung und Familienlastenausgleich. In: Die Angestelltenversicherung: 318-323 (wiederabgedr. in: Schmähl 1988d: 245-258).

Schmähl, Winfried (1989a): Demographischer Wandel und Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung – Auswirkungen und Finanzierungsalternativen. In: Christian von Ferber,; Hartmut Radebold; J.-Matthias Graf von der Schulenburg (Hrsg.), Die demographische Herausforderung – das Gesundheitssystem angesichts einer veränderten Bevölkerungsstruktur. (Beiträge zur Gesundheitsökonomie, Bd. 23, hrsg. von der Robert Bosch-Stiftung). Gerlingen 1989: 281-333.

Schmähl, Winfried (Ed.) (1989b): Redefining the Process of Retirement. An International Perspective. Heidelberg.

Schmähl, Winfried (1989c): Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – Einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 78. Bd.: 25-50. KAPITEL 9 IN DIESEM BAND.

Schmähl, Winfried (1989d): Perspektiven sozialer Sicherung in einer alternden Gesellschaft – Einige Thesen am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. In: Horst Claus Recktenwald (Hrsg.), Der Rückgang der Geburten – Folgen auf längere Sicht. Ein Symposium der Akademie der Wissenschaften und der Literatur, Mainz, 22.-23. Juni 1988. Mainz 1989: 249-269.

Schmähl, Winfried (1989e): Erwerbstätigkeit, Arbeitsmarkt und Alterssicherung – Kritisches und Positives zur Diskussion über die Zukunft der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Friedrich Buttler; Gerhard Kühlewind (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Generationenvertrag – Perspektiven bis 2030, (Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 130). Nürnberg 1989: 71-87.

Schmähl, Winfried (1990a): Soziale Sicherung im EG-Binnenmarkt. Aufgaben und Probleme aus deutscher Sicht. Baden-Baden.

Schmähl, Winfried (1990b): Zur künftigen Entwicklung der ergänzenden Alterssicherungssysteme in Europa. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, H. 3: 388-428. Wiederabgedr. in: Klaus-Dirk Henke; Joachim Jens Hesse; Gunnar Folcke Schuppert (Hrsg.), Die Zukunft der sozialen Sicherung in Deutschland. Baden-Baden 1991: 126-166.
Schmähl, Winfried (1990c): „Beitragsfinanzierte Mindestsicherung im Alter. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 35. Jg.: 187-205.
Schmähl, Winfried (1990d): Reformen der Rentenversicherung: Gründe, Strategien und Wirkungen – Das Beispiel der „Rentenreform 1992". In: Bernhard Gahlen; Helmut Hesse; Hans Jürgen Ramser (unter Mitarbeit von Gottfried Bombach) (Hrsg.), Theorie und Politik der Sozialversicherung, (Schriftenreihe des Wirtschaftswissenschaftlichen Seminars Ottobeuren, Bd. 19). Tübingen 1990: 203-255.
Schmähl, Winfried (1990e): Alterssicherung im sich vereinigenden Deutschland. In: Wirtschaftsdienst: 182-187.
Schmähl, Winfried (1990f): Angst vor Altersarmut ist unbegründet. In: Handelsblatt, 15.3.1990.
Schmähl, Winfried (1990g): Das System der Alterssicherung in der Bundesrepublik Deutschland im Prozeß der deutschen Einigung. In: Die Angestelltenversicherung: 427-434.
Schmähl, Winfried (1990h): Demographic change and social security – Some elements of a complex relationship. In: Journal of Population Economics, 3: 159-177.
Schmähl, Winfried (1990i): Gesetzliche Rentenversicherung und Volkswirtschaft. In: Franz Ruland (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung (Festschrift aus Anlaß des hundertjährigen Bestehens der gesetzlichen Rentenversicherung). Neuwied/Frankfurt/M. 1990: 357-387.
Schmähl, Winfried (Ed.) (1991a): The Future of Basic and Supplementary Pension Schemes in the European Community – 1992 and beyond. Baden-Baden.
Schmähl, Winfried (1991b): Altern und Leistung im Beruf – einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer, speziell wirtschafts- und sozialpolitischer Sicht. In: Erich Lang; Klaus Arnold (Hrsg.), Altern und Leistung – Medizinische, psychologische und soziale Aspekte. Referate der Vierten Informationsmedizinischen Tage in Hamburg 1989, Schriftenreihe der Hamburg-Mannheimer Stiftung für Informationsmedizin, Bd. 5. Stuttgart 1991: 197-207.
Schmähl, Winfried (1991c): Alterssicherung in der DDR und ihre Umgestaltung im Zuge des deutschen Einigungsprozesses – Einige verteilungspolitische Aspekte. In: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), Sozialpolitik im vereinten Deutschland I, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F., Bd. 208/I, Berlin 1991: 49-95.
Schmähl, Winfried (1991d): Koordination und Integration von Alterssicherungssystemen in Deutschland – Beispiele für unterschiedliche Wege. In: Deutsche Rentenversicherung: 229-243.
Schmähl, Winfried (1991e): Finanzbedarf und Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung im vereinten Deutschland. In: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Bd. 44, H. 4: 35-48.
Schmähl, Winfried (1991f): Alterssicherungssysteme in der Bewährung: Sozial- versus Privatversicherung? In: Hans-Jacob Krümmel; Hannes Rehm; Diethard B. Simmert

(Hrsg.), Allfinanz – Strukturwandel an den Märkten für Finanzdienstleistungen. Berlin 1991: 145-157.
Schmähl, Winfried (1991g): Finanzierung sozialer Sicherung bei einer alternden Bevölkerung in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Zeitschrift Das Parlament), B3-4 (v. 11.1.1991): 28-39.
Schmähl, Winfried (1991h): The financing of social protection. In: J.C. Sailly; T. Lebrun; F. Calcoen (Eds.), Social Protection in Europe on the Horizon 1992. Lyon 1991: 53-85.
Schmähl, Winfried (1992a): Sozialpolitik und Systemtransformation. Zur Bedeutung und zur Veränderung von Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung. In: Winfried Schmähl (Hrsg.), Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 1. Frankfurt/New York 1992: 26-58.
Schmähl, Winfried (1992b): Der Prozeß der Systemumgestaltung als sozialpolitisches Problem – Einige Anmerkungen zur Bedeutung von Informationen und Verhaltensweisen am Beispiel des deutschen Einigungsprozesses. in: Rainer Müller und Michael F. Schuntermann (Hrsg.), Sozialpolitik als Gestaltungsauftrag. Köln (Bund-Verlag) 1992: 356-366. KAPITEL 8 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1992c): Zum Vergleich von Umlageverfahren und kapitalfundierten Verfahren zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren. (Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren, Bd. 10). Stuttgart u.a.O.
Schmähl, Winfried (1992d): Vermeidung von Armut im Alter durch eine obligatorische beitragsfinanzierte Mindestversicherung – Leopold Krugs Plan einer „Armenassekuranz“ von 1810. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 209: 323-336.
Schmähl, Winfried (1992e): Technological innovation and contributory social security financing. In: EISS Yearbook 1991, Technological Innovation and Social Security Leuven/Amersfoort 1992: 309-341.
Schmähl, Winfried (1992f): Zur künftigen Entwicklung des Rentenalters in Deutschland - Von rechtlichen Regelungen zu ökonomischen Wirkungen. Hypothesen und Aufgaben. In: Wolfgang Förster; Norbert Rößler (Hrsg.), Betriebliche Altersversorgung in der Diskussion zwischen Praxis und Wissenschaft – Festschrift zum 60. Geburtstag von Peter Ahrend. Köln (Otto Schmidt Verlag) 1992: 1-18. KAPITEL 16 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1992g): Die Finanzierung der Rentenversicherung im vereinten Deutschland. In: Wirtschaftsdienst: 29-36.
Schmähl, Winfried (1992h): Sozialpolitik im Prozeß der deutschen Vereinigung. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 1. Frankfurt/New York.
Schmähl, Winfried (1992i): Transformation and Integration of Public Pension Schemes – Lessons from the Process of the German Unification. In: Public Finance, Bd. 47: 34-56.
Schmähl, Winfried (1992j): Alters-Einkommen und Renten in der DDR während der ersten Phase des Transformationsprozesses. In: Bundesministerium für Arbeit und

Sozialordnung (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland - Datenlage und Datenanalyse (Forschungsbericht 220, Sozialforschung). Bonn 1992: 293-323.
Schmähl, Winfried (1992l): Zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in Deutschland. In: Sozialpolitik und Wissenschaft – Positionen zur Theorie und Praxis der sozialen Hilfe. Schriften der Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Allgemeine Schriften, Bd. 269. Frankfurt/M. 1992: 283-301.
Schmähl, Winfried (1993a): Harmonization of Pension Schemes in Europe? A Controversial Issue in the Light of Economics. In: Anthony B. Atkinson; Martin Rein (Hrsg.), Age, Work and Social Security. Houndmills/London 1993: 308-340.
Schmähl, Winfried (1993b): Grundfragen der Gestaltung der Finanzierung sozialer Sicherung im Transformationsprozeß ehemals sozialistischer Volkswirtschaften. In: Bernd Baron v. Maydell und Eva-Maria Hohnerlein (Hrsg.), Die Umgestaltung der Systeme sozialer Sicherheit in den Staaten Mittel- und Osteuropas. Berlin 1993: 375-425.
Schmähl, Winfried (1993c): Mindestsicherung im Alter: Einführung und Überblick. In: Schmähl (1993d): 9-26.
Schmähl, Winfried (Hrsg.) (1993d): Mindestsicherung im Alter – Erfahrungen, Herausforderungen und Strategien. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 2. Frankfurt/New York.
Schmähl, Winfried (1993e): Proposals for flat-rate public pensions in the German debate, in: Jos Berghman; Bea Cantillon (Eds.), The European Face of Social Security. Aldershot u.a.O. 1993: 261-280.
Schmähl, Winfried (1993f): Die europäische Dimension der Alterssicherung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 38. Jg.: 137-154. **(20)**
Schmähl, Winfried (1993g): Demographische Entwicklung und Pflegeausgaben. In: Sozialer Fortschritt, 42. Jg.: 233-235.
Schmähl, Winfried (1993h): Zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in Deutschland. In: Deutsche Rentenversicherung: 358-374.
Schmähl, Winfried (1993i): Schätzungen des Finanzbedarfs im Bereich der Sozialversicherung. In: Jochen Langkau (Hrsg.), Finanzierung der deutschen Einheit – Grundlagen und Perspektiven. Bonn 1993: 43-50.
Schmähl, Winfried (1993j): Alterssicherung in der Diskussion: Finanzierungsverfahren, staatliche versus private Alterssicherung und die Bedeutung der Eigenvorsorge. In: Albrecht Iwersen; Egon Tuchtfeldt (Hrsg.), Sozialpolitik vor neuen Aufgaben – Horst Sanmann zum 65. Geburtstag. Bern u.a.O. 1993: 465-477.
Schmähl, Winfried (1993k): Zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in Deutschland. In: Deutsche Rentenversicherung: 358-374.
Schmähl, Winfried (1994a): Finanzierung sozialer Sicherung in Deutschland unter veränderten gesellschaftlichen und ökonomischen Bedingungen. In: Deutsche Rentenversicherung: 357-378.
Schmähl, Winfried (1994b): Perspektiven der Alterssicherung in Deutschland. In: Wirtschaftsdienst: 390-395.
Schmähl, Winfried (1994c): Umbau der sozialen Sicherung im Alter? – Zur Diskussion über die weitere Entwicklung der Alterssicherung in Deutschland. In: Staatswissenschaften und Staatspraxis, 5. Jg.: 331-365.

Schmähl, Winfried (1994d): On the Economic Significance of Social Security in the Process of Transformation from a Socialist Economy to a Market Economy. In: European Institute of Social Security (Eds.), Problems of transformation of social protection systems in Central and Eastern Europe (EISS Yearbook 1993). Leuven und Amersfoort 1994: 25-50.
Schmähl, Winfried (1994e): Zur ökonomischen Bedeutung sozialer Sicherung und ihrer Ausgestaltung im Transformationsprozeß. In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG) (Hrsg.), Probleme der Umwandlung der Sozialordnungen der Staaten Mittel- und Osteuropas, I. Bergisch-Gladbach 1994: 47-75.
Schmähl, Winfried (1995a): Familienorientierte Weiterentwicklung der staatlichen Alterssicherung in Deutschland. In: Gerhard Kleinhenz (Hrsg.), Soziale Ausgestaltung der Marktwirtschaft – Festschrift zum 65. Geburtstag für Prof. Dr. Heinz Lampert. Berlin 1995: 225-245.
Schmähl, Winfried (1995b): Migration und soziale Sicherung – Über die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung: das Beispiel der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung. In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 40. Jg.: 247-271. KAPITEL 20 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1995c): Kapitaldeckungs- versus Umlageverfahren. In: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (Hrsg.), Kapitalbildung und Investitionstätigkeit im Zeichen der Globalisierung, (5. Volkswirtschaftliches Kolloquium, Arbeitgeber, Sonderausgabe) Juni 1995. Köln 1995: 8-12.
Schmähl, Winfried (1995d): Alterung der Bevölkerung, Mortalität, Zuwanderung und ihre Bedeutung für die Gesetzliche Rentenversicherung. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 84. Bd.: 617-646.
Schmähl, Winfried (1995e): Soziale Sicherung und Wettbewerbsfähigkeit. In: Soziale Sicherheit von morgen: Kontinuität und Wandel. Studien und Forschungen Nr. 36, Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit. Genf 1995: 23-33.
Schmähl, Winfried (1995f): Alterssicherung: Stärkung des Vorsorgecharakters. In: Bundesarbeitsblatt Nr. 7-8: 10-16.
Schmähl, Winfried (1996a): „Naturschutz für Beamte". Spiegel-Gespräch. In: Der Spiegel 41 v. 7.10.1996: 34-37.
Schmähl, Winfried (1996b): Ökonomische Sicherheit als Grundvoraussetzung für ein produktives Leben im Alter. In: Margret Baltes und Leo Montada (Hrsg.), Produktives Leben im Alter. Frankfurt/New York 1996: 131-153.
Schmähl, Winfried (1996c): Fragwürdige Schrumpfkur – Ein weiteres Absenken des Rentenniveaus würde viele Ruheständler in die Nähe der Sozialhilfe bringen. In: DIE ZEIT Nr. 52 v. 20.12.1996: 20. KAPITEL 17 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1996d): Finanzierung. In: Bernd von Maydell et al., Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung, (Berichte der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern, Bericht 6). Opladen 1996: 352-381.
Schmähl, Winfried (1996e): Umgestaltung und Ausgliederung von sozialen Einrichtungen und Sozialleistungen der Betriebe. In: Bernd von Maydell et al., Die Umwandlung der Arbeits- und Sozialordnung, (Berichte der Kommission für die Erforschung des

sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern, Bericht 6). Opladen 1996: 383-401.

Schmähl, Winfried (1996f): Flexibilisierung des Übergangs in den Ruhestand – Herausforderungen und Optionen. In: Jürgen Schumacher; Karin Stiehr (Hrsg.), Der Übergang in den Ruhestand in den 90er Jahren und danach. Frankfurt/M. 1996: 10-17.

Schmähl, Winfried (1997a): Die Umgestaltung der Alterssicherung im Transformationsprozeß ost- und mitteleuropäischer Staaten – Zur Konzeption einer Analyse aus landesspezifischer und international vergleichender Perspektive. In: Jürgen G. Backhaus und Günter Krause (Hrsg.), Zur politischen Ökonomie der Transformation. Marburg 1997: 63-97.

Schmähl, Winfried (1997b): Änderung der Finanzierungsstruktur der sozialen Sicherung und insbesondere der Sozialversicherung als wichtiges Element eines „Umbaus" des deutschen Sozialstaats. In: Richard Hauser (Hrsg.), Reform des Sozialstaats I. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, N.F., Bd. 251/I. Berlin 1997: 121-167.

Schmähl, Winfried (1997c): Alterssicherung – Quo vadis? In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216/4+5, (herausgegeben von Adolf Wagner, Leipzig; Heinrich Strecker, München). Stuttgart 1997: 413-435.

Schmähl, Winfried (1997d): Alterssicherung zwischen Vorsorge und Versorgung: Konzeptionen, Entwicklungstendenzen und eine Entwicklungsstrategie für die deutsche Alterssicherung. In: Stefan Hradil (Hrsg.), Differenz und Integration. Frankfurt/New York (Campus) 1997: 1006-1020. KAPITEL 15 IN DIESEM BAND.

Schmähl, Winfried (1997e): Rentenreformen brauchen konzeptionsgeleitete Entscheidungen. In: Wirtschaftsdienst: 319-322.

Schmähl, Winfried (1997f): Avoiding Poverty in Old Age by an Obligatory Contribution-Financed Minimum Insurance" – Leopold Krug's „Poor Man's Insurance" of 1810 in the Light of Present Day Discussions. In: Jürgen Backhaus (Hrsg.): Essays on Social Security and Taxation. Marburg 1997: 16-33.

Schmähl, Winfried (1997g): The Public-private Mix in Pension Provision in Germany: The Role of Employer-based Pension Arrangements and the Influence of Public Activities. In: Martin Rein; Eskil Wadensjö (Hrsg.), Enterprise and the Welfare State. Cheltenham, UK u.a.O. 1997: 99-148.

Schmähl, Winfried (1998a): Financing Social Security in Germany: Proposals for Changing its Structure and Some Possible Effects. In: Stanley W. Black (Ed.), Globalization, Technological Change, and Labor Markets. Boston u.a.O.: 179-207.

Schmähl, Winfried (1998b): Kapitalmarktorientierte Reform der gesetzlichen Rentenversicherung – der Stein der Weisen? In: Wirtschaftsdienst: 264-267. KAPITEL 13 IN DIESEM BAND.

Schmähl, Winfried (1998c): Perspektiven der Sozialpolitik nach dem Regierungswechsel. In: Wirtschaftsdienst: 713-722.

Schmähl, Winfried (1998d): Finanzpolitik und Rentenversicherung – Beispiele für die Notwendigkeit einer integrierenden Sichtweise, in: Heinz P. Galler und Gert Wagner (Hrsg.), Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag. Frankfurt/New York 1988: 448-468.

Schmähl, Winfried (1998e): Pflegebedürftigkeit in Deutschland: Zahl der Pflegefälle und familiale Versorgungspotentiale – Ausgangslage und Perspektiven für die Zukunft. In: Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 87. Bd.: 1-26.
Schmähl, Winfried (1998f): Perspektiven der Alterssicherung – Anmerkungen zu Konzeptionen und Instrumenten. In: Barbara Seel (Hrsg.), Sicherungssysteme in einer alternden Gesellschaft. Frankfurt/New York 1998: 154-177.
Schmähl, Winfried (1998g): Transformationsprozesse als Herausforderung für die wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Forschung: Auf der Suche nach Ansatzpunkten für breitere Erklärungsansätze. In: Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht, 12. Jg.: 67-76. KAPITEL 7 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1998h): Die Zukunft des Sozialstaats im Spannungsfeld zwischen Solidarität und Subsidiarität", Einleitungsreferat auf der Veranstaltung zum 50jährigen Bestehen der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (GVG) (Hrsg.). In: Informationsdienst Nr. 262, Köln, S. 11-35.
Schmähl, Winfried (1998j): Comment on the Papers by Axel Börsch-Supan, Edward M. Gramlich and Mats Persson. In: Horst Siebert (Ed.), Redesigning Social Security. Tübingen 1998: 186-196.
Schmähl, Winfried (1998k): Perspektiven der Sozialpolitik nach dem Regierungswechsel. In: Wirtschaftsdienst - Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 12, 78. Jg.: 713-722.
Schmähl, Winfried (1998l): Das Gesamtsystem der Alterssicherung. In: Jörg-E. Cramer; Wolfgang Förster; Franz Ruland (Hrsg.), Handbuch zur Altersversorgung. Frankfurt/M. 1998: 59-83.
Schmähl, Winfried (1999a): Die Solidarität zwischen den Generationen in einer alternden Bevölkerung: Alterssicherung, Bildungsinvestitionen und Familienpolitik, in: WSI-Mitteilungen, 52. Jg., H. 1: 2-8.
Schmähl, Winfried (1999b): Die Nettoanpassung der Renten „auf dem Prüfstand": Für eine Modifizierung der Nettoanpassung und für einen Übergang zu einer „lohn- und beitragsbezogenen" Anpassungsformel – Gründe und Wirkungen. Deutsche Rentenversicherung: 494-507.
Schmähl, Winfried (1999c): Pflegeversicherung in Deutschland: Finanzbedarf und Finanzverflechtung. Empirische Befunde und offene Fragen. Allgemeines Statistisches Archiv, 83. Bd. Göttingen (Vandenhoeck & Ruprecht) 1999: 5-26. KAPITEL 22 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (1999d): Referat auf dem Deutschen Juristentag zum Thema „Wie sollte der Übergang vom Erwerbsleben in den Ruhestand rechtlich gestaltet werden?" In: Verhandlungen des zweiundsechzigsten. Deutschen Juristentages Bremen 1998, Bd. II/1, Sitzungsberichte. München 1999: K 51-K 77.
Schmähl, Winfried (1999e): Zur ökonomischen Kraft des Alters. In: MUT Nr. 382: 26-35.
Schmähl, Winfried (1999f): Sozialpolitisches Handeln von Unternehmen zwischen staatlichen Pflichtaufgaben und Eigenverantwortung der Mitarbeiter. In: ders., Betriebliche Sozial- und Personalpolitik. Frankfurt/New York 1999: 13-40.
Schmähl, Winfried (1999g): Pension Systems. In: Phare Consensus Programme (Ed.), Change and Choice in Social Protection: The Experience of Central and Eastern Europe. Brüssel 1999: 21 und 27-65.

Schmähl, Winfried (Hrsg.) (1999h): Betriebliche Sozial- und Personalpolitik. Neue Herausforderungen durch veränderte Rahmenbedingungen. Schriften des Zentrums für Sozialpolitik, Bd. 9. Frankfurt/New York.
Schmähl, Winfried (1999i): Grundlegende Entscheidungen für Reformen im Bereich der Alterssicherung. In: Zeitschrift für Sozialreform, 45. Jg., H. 3: 189-198.
Schmähl, Winfried (1999j): Rentenversicherung in der Bewährung: Von der Nachkriegszeit bis an die Schwelle zum neuen Jahrhundert. Stationen und Weichenstellungen. In: Max Kaase; Günther Schmid (Hrsg.), Eine lernende Demokratie (WZB-Jahrbuch). Berlin: 1999: 397-423.
Schmähl, Winfried (1999k): An der Schwelle zum neuen Jahrhundert – vor Weichenstellungen für die Alterssicherung in Deutschland. In: Die Angestelltenversicherung: 397-412.
Schmähl, Winfried (1999l): Pension Reforms in Germany: Major Topics, Decisions and Developments. In: Katharina Müller; Andreas Ryll; Hans-Jürgen Wagener (Eds.), Transformation of Social Security: Pensions in Central-Eastern Europe. Heidelberg 1999: 91-120.
Schmähl, Winfried (2000a): Perspektiven der Alterssicherungspolitik in Deutschland – Über Konzeptionen, Vorschläge und einen angestrebten Paradigmenwechsel. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik Bd. 1, H. 4: 407-430. KAPITEL 18 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (2000b): Alterssicherung in Deutschland an der Jahrtausendwende – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen. In: Deutsche Rentenversicherung: 50-71.
Schmähl, Winfried (2000c): Sozialpolitische Rahmenbedingungen für Alter(n) auf dem Lande: Ressourcen, Politikfelder und Entwicklungstendenzen". In: Ulla Walter; Thomas Altgeld (Hrsg.), Altern im ländlichen Raum – Ansätze für eine vorausschauende Alten- und Gesundheitspolitik. Frankfurt/M. 2000: 40-58.
Schmähl, Winfried (2000d): Pay-As-You-Go Versus Capital Funding: Towards a More Balanced View in Pension Policy – Some Concluding Remarks. In: Gerard Hughes; Jim Stewart (Eds.), Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change. Boston/Dordrecht/London 2000: 195-208.
Schmähl, Winfried (2000e): Contributions and Taxes for Financing Public Pension Expenditure: Looking for an Adequate Structure of Finance. In: Gerard Hughes; Jim Stewart (Eds.), Pensions in the European Union: Adapting to Economic and Social Change. Boston/Dordrecht/London 2000: 127-138.
Schmähl, Winfried (2000f): Paradigmenwechsel mit unklarem Ausgang – Anmerkungen zu Reformvorschlägen zur Alterssicherung. In: Wirtschaftsdienst: 464-469.
Schmähl, Winfried (2000g): Alterssicherung in Deutschland: Weichenstellungen für die Zukunft – Konzeptionen, Maßnahmen und Wirkungen. In: Stephan Leibfried; Uwe Wagschal (Hrsg.), Der deutsche Sozialstaat – Bilanzen – Reformen – Perspektiven. Frankfurt/New York 2000: 381–417.
Schmähl, Winfried (2000h): Increasing Life Expectancy, Retirement Age, and Pension Reform in the German Context. In: Journal of Aging & Social Policy, Vol. 11, No. 2/3: 61-70.

Schmähl, Winfried (2000i): Minimal höhere Renten werden durch zusätzliche private Altersvorsorge teuer erkauft. In: Frankfurter Rundschau, 8.8.2000.
Schmähl, Winfried (2000j): Teil-Privatisierung und vermehrte „Kapitalfundierung“ der Alterssicherung: Der damit verbundene Transformationsprozeß, seine Auswirkungen in Chile und ehemals sozialistischen Ländern sowie die Rolle des Staates. Koreferat zu Roland Eisen. In: ders. (Hrsg.), Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat. Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Bd. 275. Berlin 2000: 175-187.
Schmähl, Winfried (2001a): Umlagefinanzierte soziale Sicherung: Konzeptionen und Finanzierung. In: Engelbert Theurl (Hrsg.), Der Sozialstaat an der Jahrtausendwende. Analysen und Perspektiven. Heidelberg (Physica) 2001: 171-206. KAPITEL 10 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (2001b): Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland, Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß. In: Schmähl; Ulrich (2001): 123-204.
Schmähl, Winfried (2001c): Solidarität, Subsidiarität und Konzeptionen für die Alterssicherung in Deutschland – Rückblick, Stand und Ausblick. In: Fortbildung des Arbeitsrechts (Betriebsverfassung und Altersvorsorge) nach den Grundsätzen Subsidiarität, Solidarität und Gemeinwohl – Fachtagung der Bayer-Stiftung für deutsches und internationales Arbeits- und Wirtschaftsrecht am 25. Mai 2000. München:2001: 95-121.
Schmähl, Winfried (2001d): Finanzverflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung: interner Finanzausgleich und Finanzbeziehungen mit dem Bund sowie anderen Sozialversicherungsträgern – Elemente einer Bestandsaufnahme und einige Reformüberlegungen. In: Henke; Schmähl (2001).
Schmähl, Winfried (2001e): Alterssicherung in Deutschland – Stand, Perspektiven, statistische Probleme und entscheidungsbedürftige Fragen. In: Robert Fluder; Marion Nolde; Antonin Wagner (Hrsg.), Soziale Sicherung im Alter / Informationsbedarf – heute und morgen. Neuchâtel (Schweiz) 2000: 81-100.
Schmähl, Winfried (2001f): Plädoyer für eine einheitliche und verständliche Rentenformel. In: Sozialer Fortschritt, 50. Jg.: 1-5.
Schmähl, Winfried (2001g): Old-Age Security: Design and Effects of Pension Schemes – Some Basic Aspects. In: Hermann Sautter; Rolf Schinke (Eds.), Social Justice in a Market Economy. Frankfurt/M. 2001: 159-188.
Schmähl, Winfried (2001h): Changing Working Patterns and the Public-Private Mix in Old-age Security: The Example of Germany. In: Victor W. Marshall; Walter R. Heinz; Helga Krüger; Anil Verma, Restructuring Work and the Life. Toronto u.a.O. 2001: 323-347.
Schmähl, Winfried (2001i): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene. In: Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 2/1: 1945-1949 Die Zeit der Besatzungszonen – Sozialpolitik zwischen Kriegsende und der Gründung zweier deutscher Staaten. Bandherausgeber Udo Wengst. Baden-Baden 2001: 401-459.
Schmähl, Winfried (2002a): Leben die „Alten“ auf Kosten der „Jungen“? Anmerkungen zur Belastungsverteilung zwischen „Generationen“ in einer alternden Bevölkerung

aus ökonomischer Perspektive. In: Zeitschrift für Gerontologie und Geriatrie: 304-314.
Schmähl, Winfried (2002b): Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherungen und der Umfang der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland. In: Winfried Boecken; Franz Ruland: Heinz-Dietrich Steinmeyer (Hrsg.), Sozialrecht und Sozialpolitik in Deutschland und Europa – Festschrift für Bernd Baron von Maydell. Neuwied 2002: 605-620.
Schmähl, Winfried (2002c): Demographischer Wandel und Gesundheitssystem. In: MUT, Forum für Kultur, Politik und Geschichte, Nr. 423: 62-73. KAPITEL 21 IN DIESEM BAND.
Schmähl, Winfried (2002d): Die „offene Koordinierung“ im Bereich der Alterssicherung – aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht) (Hrsg.), Offene Koordinierung der Alterssicherung in der Europäischen Union. DRV-Schriften, Bd. 34: 108-121.
Schmähl, Winfried (2002e): Die Bedeutung des demographischen Wandels für das deutsche Gesundheitssystem. In: Das Parlament, Nr. 19-20: 14.
Schmähl, Winfried (2002f): Old-age security in Bhutan: From lump-sum payments towards a pension scheme. In: International Social Security Review, Vol. 55, 4: 107-126.
Schmähl, Winfried (2002g): Begrenzung und Verstärkung des Anstiegs von Sozialbeiträgen. In: Wirtschaftsdienst: 661-666.
Schmähl, Winfried (2002h): Familienleistungen und Alterssicherung – Anmerkungen aus ökonomischer Sicht. Wissenschaftliches Kolloquium „Alterssicherung und Familie“ anläßlich des 60. Geburtstages von Prof. Franz Ruland. In: Deutsche Rentenversicherung: 715-724.
Schmähl, Winfried (2003a): Erste Erfahrungen mit der „Offenen Methode der Koordinierung“: Offene Fragen zur „fiskalischen Nachhaltigkeit“ und „Angemessenheit“ von Renten in einer erweiterten Europäischen Union. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und dem Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht) (Hrsg.), Offene Methode der Koordinierung im Bereich der Alterssicherung – Quo Vadis?, DRV-Schriften, Bd. 47, Frankfurt/M. 2003: 105-121.
Schmähl, Winfried (2003b): Wem nutzt die Rentenreform? – Offene und versteckte Verteilungseffekte des Umstiegs zu mehr privater Altersvorsorge. In: Die Angestelltenversicherung: 349-363. Wiederabgedr. in Betriebliche Altersversorgung (BetrAV), 58. Jg,: 581-591.
Schmähl, Winfried (2003c): Ageing Workforce: Firm Strategies and Public Policy in Germany. In: The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 28, No. 4: 575-595.
Schmähl, Winfried (2003d): Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften. In: Wirtschaftsdienst: 22-29.
Schmähl, Winfried (2003e): Senkung der Lohnnebenkosten in Deutschland – Optionen und Potentiale. In: Sozialer Fortschritt, 52. Jg.: 83-90.

Schmähl, Winfried (2003f): Steuerliche Behandlung von Altersvorsorge und Alterseinkünften. In: Wirtschaftsdienst: 22-29. Wiederabgedr. in: Dokumentation ver.di, Fachtagung: Besteuerung von Alterseinkünften, Berlin, 14.4.2003: 85-99.

Schmähl, Winfried (2003g): A New Chapter in German Pension Policy: The ‚2001 Pension Reform' Based on a Paradigm Shift. In: Noriyuki Takayama, Taste of Pie: Searching for Better Pension Provisions in Developed Countries. Economic Research Series No. 38. Tokyo, Japan 2003: 93-135.

Schmähl, Winfried (2003h): Pensions. In: European Commission – Employment & social affairs (Ed.), Social protection in the 13 candidate countries – a comparative analysis. Luxembourg 2003: 33-78.

Schmähl, Winfried (2003i): Private Pensions as Partial Substitute for Public Pensions in Germany. In: Gordon L. Clark; Noel Whiteside (Eds.), Pension Security in the 21st Century. Oxford 2003: 115-143.

Schmähl, Winfried (2003j): Family, Social Security and Social Insurance – General Remarks and the Present Discussion in Germany as a Case Study. In: The Review of comparative Social Security Research, No. 143: 68-79.

Schmähl, Winfried (2004a): Anmerkungen zu „Generationengerechtigkeit“ und Alterssicherung aus ökonomischer Perspektive. In: VDR 2004: 74-84.

Schmähl, Winfried (2004b): Ein „Nachhaltigkeitsgesetz“ für die Rentenversicherung – Anspruch und Wirklichkeit. In: Wirtschaftsdienst: 210-218.

Schmähl, Winfried (2004c): EU Enlargement and Social Security. In: Intereconomics, Vol. 39, No. 1: 21-28.

Schmähl, Winfried (2004d): Gesundheits- und Alterssicherung – Analysen und Vorschläge vor dem Hintergrund der aktuellen Herausforderungen für die Sozialpolitik. In: Rische; Schmähl (2004): 1-52.

Schmähl, Winfried (2004e): Mehr Zielgenauigkeit und Transparenz durch eine steuerfinanzierte Familienkasse. In: Wirtschaftsdienst: 506-511.

Schmähl, Winfried (2004f): Nationale Systeme der Alterssicherung im sich erweiternden Europa – Einige Entwicklungstendenzen der Alterssicherungspolitik und eine neue Europäische Koordinierungsstrategie. In: Olivier Beaud; Arnaud Lechevalier; Ingolf Pernice; Sylvie Strudel (Hrsg.), L'Europe en voie de Constitution. Bruxelles 2004: 589-602.

Schmähl, Winfried (2004g): Übergang zu einem Grundrentensystem: Vom radikalen Systemwechsel zur schleichenden Systemtransformation. In: Michael Opielka (Hrsg.), Grundrente in Deutschland – Sozialpolitische Analysen. Wiesbaden 2004: 119-146.

Schmähl, Winfried (2004h): Vom „geheimräthlichen Wechselbalg“ zur „Riester-Rente“: Alterssicherungspolitik in Deutschland. Anmerkungen zu sich wandelnden Zielen und Konzepten. In: Bertram Schefold (Hrsg.), Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler in Frankfurt am Main. Marburg 2004: 379-401.

Schmähl, Winfried (2004i): Paradigm shift in German pension policy: measures aiming at a new public-private mix and their effects. In: Rein; Schmähl (2004): 153-204.

Schmähl, Winfried (2004j): Ein „Nachhaltigkeitsgesetz“ für die Rentenversicherung – Anspruch und Wirklichkeit. In: Wirtschaftsdienst: 210-218.

Schmähl, Winfried (2005a): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 3: 1949-1957 Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Bandherausgeber Günther Schulz. Baden-Baden 2005: 357-437.

Schmähl, Winfried (2005b): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene. In: Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung und Bundesarchiv (Hrsg.) Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 7: 1982-1989 Bundesrepublik Deutschland – Finanzielle Konsolidierung und institutionelle Reform. Bandherausgeber Manfred G. Schmidt. Baden-Baden 2005: 315-388.

Schmähl, Winfried (2005c): Nationale Rentenreformen und die Europäische Union – Entwicklungslinien und Einflusskanäle. ZeS-Arbeitspapier 3/2005. Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

Schmähl, Winfried (2005d): „Generationengerechtigkeit“ als Begründung für eine Strategie „nachhaltiger“ Alterssicherung in Deutschland. In: Gerhard Huber; Hagen Krämer; Heinz D. Kurz (Hrsg.), Einkommensverteilung, Technischer Fortschritt und struktureller Wandel – Festschrift für Peter Kalmbach. Marburg (Metropolis) 2005: 441-459. KAPITEL 19 IN DIESEM BAND.

Schmähl, Winfried (2005e): Zielgenaue und transparente Familienpolitik mit Hilfe einer steuerfinanzierten Familienkasse. In: Jörg Althammer (Hrsg.), Familienpolitik und soziale Sicherung. Festschrift für Heinz Lampert. Berlin u.a.O. 2005: 205-224.

Schmähl, Winfried (2005f): Einkommenslage und Einkommensverwendungspotential Älterer in Deutschland. In: Wirtschaftsdienst: 156-165.

Schmähl, Winfried (2005g): Deutschlands Sozialversicherung in der Kritik. In: Wirtschaftsdienst: 566-574.

Schmähl, Winfried (2005h): Osterweiterung und offene Methode der Koordinierung als Einflussfaktoren für die Alterssicherung in der Europäischen Union. In: Ulrich Becker; Winfried Boecken; Angelika Nußberger; Heinz-Dietrich Steinmeyer (Hrsg.), Reformen des deutschen Sozial- und Arbeitsrechts im Lichte supra- und internationaler Vorgaben. Wissenschaftliches Kolloquium zum 70. Geburtstag von Bernd Baron von Maydell. Baden-Baden 2005: 33-45.

Schmähl, Winfried (2005i): Financial Aspects of Life Cycle Arrangements from a Long-Term Point of View: “Social Risks” and Social Security in Old Age. In: European Journal of Social Security, Vol. 7, No. 4: 313-333.

Schmähl, Winfried (2006a): Das Soziale in der Alterssicherung – Oder: Welches Alterssicherungssystem wollen wir? In: Deutsche Rentenversicherung: 676-690.

Schmähl, Winfried (2006b): Die neue deutsche Alterssicherungspolitik und die Gefahr steigender Altersarmut. In: Soziale Sicherheit 55. Jg.: 397-402.

Schmähl, Winfried (2006c): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 5: 1966-1974 Bundesrepublik Deutschland – Eine Zeit vielfältigen Aufbruchs. Bandherausgeber Hans Günter Hockerts. Baden-Baden 2006: 407-481.

Schmähl, Winfried (2007a): Alterssicherungspolitik im Wandel – Anmerkungen zu grundlegenden Reformen der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Ulrich Becker;

Franz-Xaver Kaufmann; Bernd Baron von Maydell; Winfried Schmähl; Hans F. Zacher (Hrsg.), Alterssicherung in Deutschland – Festschrift für Franz Ruland zum 65. Geburtstag. Baden-Baden: 291-314.
Schmähl, Winfried (2007b): Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern. Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung" in Deutschland. In: Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität. Tübingen: 57-85.
Schmähl, Winfried (2007c): Soziale Sicherung im Lebenslauf – Finanzielle Aspekte in längerfristiger Perspektive am Beispiel der Alterssicherung in Deutschland. ZeS-Arbeitspapier 9/2007. Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.
Schmähl, Winfried (2007d): Kriterien zur Beurteilung der weiteren Altersgrenzenanhebung in der GRV. In: Wirtschaftsdienst: 592-599.
Schmähl, Winfried (2007e): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 11: 1989-1994 Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung. Bandherausgeber Gerhard A. Ritter. Baden-Baden 2007: 541-648.
Schmähl, Winfried (2007f): Dismantling an Earnings-Related Social Pension Scheme – Germany's New Pension Policy. In: Journal of Social Policy 36 (2): 319-340.
Schmähl, Winfried (2007g): Sustainable pension systems in times of structural changes in demography, economy and society – Objectives, arguments and effects of the new German pension policy. In: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht (Eds.), Social Security Systems in Germany – Status Quo and Recent Developments. MPISoc Working Paper 2/2007. München 2007: 141-176.
Schmähl, Winfried (2007h): Dynamisierung der Renten in der Bundesrepublik: Vorschläge im Vorfeld der Rentenreform von 1957. In: Deutsche Rentenversicherung: 69-81.
Schmähl, Winfried (2007i): Die Einführung der Dynamischen Rente im Jahr 1957: Gründe, Ziele und Maßnahmen – zugleich Versuch einer Bilanz nach 50 Jahren. In: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), Die gesetzliche Rente in Deutschland – 50 Jahre Sicherheit durch Anpassungen. DRV-Schriften, Bd. 73. Bad Homburg 2007: 9-28.
Schmähl, Winfried (2007j): Entwicklungstendenzen der deutschen Alterssicherung im internationalen Vergleich – Jüngere Erfahrungen und Perspektiven für die Zukunft. In: Marc von Miquel (Hrsg.), Sozialversicherung in Diktatur und Demokratie (Begleitband zur Wanderausstellung der Arbeitsgemeinschaft „Erinnerung und Verantwortung" der Sozialversicherungsträger in NRW). Essen 2007: 366-388.
Schmähl, Winfried (2007k): Zur Entwicklung von Alterssicherungssystemen in Europa: Strukturen, Einflussfaktoren, Entwicklungstendenzen und Herausforderungen In: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.), Alterssicherung in Europa. (Schriftenreihe der GVG Bd. 59). Bonn 2007: 11-42.
Schmähl, Winfried (2007l): Entgeltumwandlung und die Finanzen der Sozialversicherung –Ein Problemaufriss. In: Hans Adam; Cornelia Behrens; Dirk Göpffarth; Beate Jochimsen (Hrsg.), Öffentliche Finanzen und Gesundheitsökonomie (Festschrift zum 65. Geburtstag von Professor Dr. Klaus-Dirk Henke). Baden-Baden 2007: 144-157.

Schmähl, Winfried (2007m): Die Prinzipien von 1957 sind noch immer tragfähig. In: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 111 (1): 18-20.
Schmähl, Winfried (2007n): Raus aus der Armut – Vor 50 Jahren wurde in der Bundesrepublik die dynamische Rente eingeführt. In: *DIE ZEIT,* Nr. 4*,* 18.1.2007.
Schmähl, Winfried (2007o): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 4: 1957-1966 Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen des erreichten Wohlstands. Bandherausgeber Michael Ruck, Marcel Boldorf. Baden-Baden 2007: 297-372.
Schmähl, Winfried (2008a): Ökonomische Grundlagen sozialer Sicherung. In: Bernd Baron von Maydell; Franz Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 4. Aufl.. Baden-Baden 2008: 148-195.)
Schmähl, Winfried (2008b): Die Gefahr steigender Altersarmut in Deutschland – Gründe und Vorschläge zur Armutsvermeidung. In: Antje Richter; Iris Bunzendahl; Thomas Altgeld (Hrsg.), Dünne Rente – Dicke Probleme. Alter, Armut und Gesundheit – Neue Herausforderungen für Armutsprävention und Gesundheitsförderung. Frankfurt/M. 2008: 37-58.
Schmähl, Winfried (2008c): Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“. In: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 6: 1974-1982 Bundesrepublik Deutschland – Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit. Bandherausgeber Martin H. Geyer. Baden-Baden 2008: 393-514.
Schmähl, Winfried (2008d): Quo vadis Selbstverwaltung?, In: Die BKK 96. Jg., H. 2: 88-91.
Schmähl, Winfried (2008e): Der Sozialbeirat – ein Kind der Rentenreform 1957 – Anmerkungen zu den Anfängen seines fünfzigjährigen Bestehens. In: Deutsche Rentenversicherung: 149-163.
Schmähl, Winfried; Göbel, Dieter; Scheil, Xenia; Schreyer, Michaele (1980): Quantitative Auswirkungen einer veränderten Besteuerung von Renten – Eine Simulationsanalyse für die Bundesrepublik Deutschland. In: Die Angestelltenversicherung: 348-357 und 413-420.
Schmähl, Winfried; Klanberg, Frank (1980): Zur Brauchbarkeit und verteilungspolitischen Bedeutung unterschiedlicher Abgrenzungskonzepte der Bezugseinheit in der Einkommensstatistik. Allgemeines Statistisches Archiv, Bd. 2: 113-132.
Schmähl, Winfried; Göbel, Dieter (1983): Lebenseinkommensverläufe aus Längsschnittsdaten der Rentenversicherungsträger. In: Winfried Schmähl (Hrsg.)*,* Ansätze der Lebenseinkommensanalyse. Tübingen 1983: 126-172.
Schmähl, Winfried; Conradi, Hartmut (1984): Der Kosten- und Beschäftigungseffekt von Vorruhestandsregelungen. In: Wirtschaftsdienst: 126-131.
Schmähl, Winfried; Henke, Klaus-Dirk; Schellhaaß Horst-Manfred (1984): Änderung der Beitragsfinanzierung in der Rentenversicherung? Ökonomische Wirkungen des „Maschinenbeitrags“. Baden-Baden.
Schmähl, Winfried; Conradi, Hartmut; Jacobs, Klaus; Meierjürgen, Rüdiger; Prinz, Alois (1986): Soziale Sicherung 1975-1985. Verteilungswirkungen sozialpolitischer Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland. Frankfurt/M. u.a.O.

Schmähl, Winfried; Jacobs, Klaus (1988): Der Übergang in den Ruhestand. Entwicklungen, öffentliche Diskussion und Möglichkeiten seiner Umsetzung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 21. Jg., H. 2: 194-205.
Schmähl, Winfried; Prinz, Aloys (1988): Gibt es positive Wirkungen der Schattenwirtschaft auf das soziale Sicherungssystem? In: Peter Gross; Peter Friedrich (Hrsg.), Positive Wirkungen der Schattenwirtschaft? Baden-Baden 1988: 191-218.
Schmähl, Winfried; Fachinger, Uwe (1989): Über Richtung und Ausmaß der Lohnmobilität – Eine Kohortenanalyse für Arbeiter in der Bundesrepublik Deutschland 1960 bis 1970. In: Knut Gerlach; Olaf Hübler (Hrsg.), Effizienzlohntheorie, Individualeinkommen und Arbeitsplatzwechsel. Frankfurt/New York 1989: 274-298.
Schmähl, Winfried; Fachinger, Uwe (1994): Prozeßproduzierte Daten als Grundlage für sozial- und verteilungspolitische Analysen. In: Richard Hauser; Notburga Ott; Gert Wagner (Hrsg.), Mikroanalytische Grundlagen der Gesellschaftspolitik, Bd. 2. Berlin 1994: 179-200.
Schmähl, Winfried; Fachinger, Uwe (1996): Einkommen und Vermögen älterer Haushalte – Anmerkungen zur heutigen Situation und zur künftigen Entwicklung. In: Dieter Farny; Peter Lütke-Bornefeld; Gertrud Zellenberg (Hrsg.), Lebenssituationen älterer Menschen. Sozialwissenschaftliche Schriften. Berlin 1996: 93-124.
Schmähl, Winfried; Fachinger, Uwe (1999): Armut und Reichtum: Einkommen und Einkommensverwendung älterer Menschen. In: Annette Niederfranke; Gerhard Naegele; Eckart Frahm (Hrsg.), Funkkolleg Altern 2. Opladen 1999: 159-208.
Schmähl, Winfried; Gatter, Jutta (1994): Options for Extending the Working Period and Flexibilising the Transition to Retirement in the German Insurance Industry – the Current Situation and Assessment for the Future. In: The Geneva Papers on Risk and Insurance, Vol. 19, No. 73: 433-471.
Schmähl, Winfried; Gatter, Jutta (1996): Vom Konsens zum Konflikt – Die Frühverrentung zwischen renten- und beschäftigungspolitischen Interessen. In: Bremer Gesellschaft für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Massenarbeitslosigkeit durch Politikversagen? Frankfurt/M. u.a.O. 1996: 183-204.
Schmähl, Winfried; Rische, Herbert (Hrsg.) (1995): Internationalisierung von Wirtschaft und Politik – Handlungsspielräume der nationalen Sozialpolitik. Baden-Baden.
Schmähl, Winfried; Rische, Herbert (Hrsg.) (1997): Europäische Sozialpolitik – Stand und Perspektiven. Baden-Baden.
Schmähl, Winfried; Rische, Herbert (Hrsg.) (1999): Wandel der Arbeitswelt – Folgerungen für die Sozialpolitik. Baden-Baden.
Schmähl, Winfried; Böhm, Stefan (1996): Supplementary Pensions in the Federal Republic of Germany. In: Emmanuel Reynaud; Lucy apRoberts; Bryn Davies; Gerard Hughes (Eds.), International Perspectives on Supplementary Pensions – Actors and Issues. Westport, Connecticut/London 1996: 7-15.
Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz (1996): The Long-Term Costs of Public Long-Term Care Insurance. Some Guesstimates. In: Roland Eisen, Frank A. Sloan (Eds.), Long-Term Care: Economic Issues and Policy Solutions. Boston u.a.O. 1996: 181-222.
Schmähl, Winfried: Rothgang, Heinz (2004): Familie und Pflegeversicherung: Verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, Handlungsmöglichkeiten und ein Gestaltungsvorschlag. In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 53. Jg. H. 2: 181-191.

Schmähl, Winfried; George, Rainer; Oswald, Christiane (1996): Gradual retirement in Germany. In: Lei Delsen; Geneviève Reday-Mulvey (Eds.), Gradual retirement in the OECD countries. Macro and micro issues and policies. Aldershot u.a.O. 1996: 69-93.
Schmähl, Winfried; Michaelis, Klaus (Hrsg.) (2000): Alterssicherung von Frauen. Wiesbaden.
Schmähl, Winfried; Viebrok, Holger (2000): Adjusting Pay-as-you-go Financed Pension Schemes to Increasing Life Expectancy. In: Schmollers Jahrbuch, 120. Jg.: 41-61.
Schmähl, Winfried; Viebrok, Holger (2001): Anhebung der Altersgrenzen und Ausgleich finanzieller Folgen durch private Vorsorge. In: Corinna Barkholdt (Hrsg.), Prekärer Übergang in den Ruhestand – Handlungsbedarf aus arbeitsmarktpolitischer, rentenrechtlicher und betrieblicher Perspektive. Wiesbaden 2001: 103-132.
Schmähl, Winfried; Ulrich, Volker (Hrsg.) (2001): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen. Tübingen.
Schmähl, Winfried; Horstmann, Sabine (Eds.) (2002): Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe. Cheltenham, UK u.a.O.
Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz; Viebrok, Holger (2006): Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung – Analyse und Folgerungen aus ökonomischer Sicht. In: Deutsche Rentenversicherung Bund (Hrsg.), DRV-Schriften Bd. 65 (Sonderausgabe der DRV). Bad Homburg.
Schmähl, Winfried; Oelschläger, Angelika (2007): Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive. Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik (5), herausgegeben von Winfried Schmähl. Berlin.
Schmid, Günther (1986): Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik – Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit. In: Karl-Jürgen Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Frankfurt/M. u.a.O. 1996: 256-282.
Schmid, Josef; Chruscz, Detlef (1994): Demographische Untersuchung zur Frage eines Einwanderungsbedarfs in die Europäische Union. In: Hans-Ulrich Klose (Hrsg.), Zuwanderung. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn (forum demographie und politik, H. 5): 18-45.
Schmidt, Christoph M. (1993): Country of Origin, Family Structure and Return Migration. London School of Economies, STICERD, Working paper TIDI, No.160, hektographiert.
Schmidt, Klaus-Dieter (1972): Was ist Vermögen? In: Allgemeines Statistisches Archiv, 56. Bd.
Schmidt, Alfred (1980a): Gleichklang zwischen Arbeitnehmer- und Rentnereinkommen – Betrachtungen zum Thema der Brutto- und Nettolohnanpassung aus gewerkschaftlicher Sicht. In: Soziale Sicherheit, 29. Jg.: 33-38.
Schmidt, Alfred (1980b): Soziale Rentenversicherung in der Bewährung – Probleme und Lösungsmöglichkeiten aus der Sicht des DGB. In: Schenke; Schmähl 1980: 65-73.
Schmidt, Hans-Heinrich (1980c): Notwendigkeiten und Ziele in der gesetzlichten Rentenversicherung aus der Sicht der FDP. In: Schenke; Schmähl 1980: 39-51.

Schmidt, Volker H. (2004): Ungleichgewichtige Ungleichheiten, in: Peter A. Berger, Volker H. Schmidt (Hrsg.), Welche Gleichheit, welche Ungleichheit? Grundlagen soziologischer Ungleichheitsforschung. Wiesbaden 2004: 73-92.

Schmidhuber, Peter M (1989): Der Binnenmarkt 1992 – Seine Auswirkungen auf den Industriestandort Bundesrepublik Deutschland. Auszugsweise abgedr. in: Deutsche Bundesbank, Auszüge aus Presseartikeln, Nr. 10 (1. Februar 1989).

Schmucker, Helga (1979): Die materiellen Aufwendungen der Familie für die heranwachsende Generation. In: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Bd. 30, H. 3: 337-357.

Schubert, Marlene (2005): Reformen der Alterssicherung in Mittel- und Osteuropa. Berlin.

Schulte, Bernd (2008): Allgemeine Regeln des internationalen Sozialrechts – supranationales Recht. In: Bernd Baron von Maydell; Franz Ruland; Ulrich Becker (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (SRH), 4. Aufl. Baden-Baden 2008: 1339-1409.

Schulz, James (1990): What Can Japan Teach Us About an Aging U.S. Work Force? In: Challenge, November/December 1990: 56-60.

Schwarz, Karl (1979): Die langfristige Entwicklung der Rentenbelastung – Ein Beispiel für die Bedeutung von Modellrechnungen der Bevölkerungsentwicklung. In: Deutsche Rentenversicherung: 16-23.

Seidel, B. (Bearb.) (1981): Sozialer Schutz in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft. In: DIW Wochenbericht 4/81.

Seiler, Diana (1991): Vorschläge zur Pflegeversicherung im Vergleich. In: Wirtschaftsdienst: 350-355.

Seiler, Diana (1994): Sozialpolitische Aspekte der internationalen Mobilität von Rentnern – insbesondere von deutschen Rentnern in Spanien. Frankfurt/M.

Sen, Amartya (1992): Inequality Reexamined. New York.

Smith, Adam (1923): Eine Untersuchung über Natur und Ursachen des Volkswohlstandes. Unter Zugrundelegung der Übers. Max Stirners, aus dem engl. Orig. nach der Ausg. letzter Hand (4. Aufl. 1786). Jena 1923.

Sommer, Bettina (1992): Entwicklung der Bevölkerung bis 2030 – Ergebnis der siebten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. In: Wirtschaft und Statistik (1992): 217-222.

Sommer, Bettina (1994): Entwicklung der Bevölkerung bis 2040 – Ergebnis der achten koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung. In: Wirtschaft und Statistik (1994): 497-503.

Sommer, Jörg (2007): Das Politikfeld Alterssicherung im europäischen Mehrebenensystem – Handlungsspielräume und Einflussmöglichkeiten der Europäischen Kommission bei der „Europäisierung“ der Alterssicherung in der historischen Entwicklung. Zürich.

Sozialbeirat (1977): Gutachten zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung von 1976 bis 1990. In: BTDrs. 8/132 v. 25.2.1977.

Sozialbeirat (1979): Gutachten zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung bis 1993. In: BTDrs. 8/2709 v. 28.3.1979.

Sozialbeirat (1990): Gutachten des Sozialbeirats zur Anpassung der Renten der gesetzlichen Rentenversicherung und zu den Vorausberechnungen der Bundesregierung über die Entwicklung der Finanzlage der Rentenversicherung. In: BTDrs. 11/8504 v. 28.11.1990.
Sozialbeirat (1994): Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 1994. In: BTDrs. 12/8309 v. 21.7.1994.
Sozialbeirat (1998): Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 1998 und Stellungnahme zu einigen weiteren Berichten zur Alterssicherung. In: BTDrs. 13/11290 v. 17.7.1998.
Sozialbeirat (1999): Gutachten zum Rentenversicherungsbericht 1999. In: BTDrs. 14/2116 v. 2.12.1999.
Sozialbeirat (2001): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2001. In: BTDrs. 14/7639 v. 23.11.2001.
Spahn, P. Bernd; Kaiser, Helmut (1988): Soziale Sicherheit als öffentliches Gut? In: Rolf et al. 1988: 195-218.
Spengler, Joseph (1978): Population, Aging and Security of the Aged. In: Atlanta Economic Journal, Vol. 6: 1-7.
Staehle, Wolfgang H. (1989): Employment of Older Persons from a Management Point of View. In: Winfried Schmähl (Ed.), Redefining the Process of Retirement. An International Perspective. Heidelberg 1989: 163-173.
Stecker, Christina (2002): Vergütete Solidarität und solidarische Vergütung – Zur Förderung von Ehrenamt und Engagement durch den Sozialstaat. Opladen.
Steeger, Walter (1980): Modellrechnungen zur langfristigen finanziellen Entwicklung der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Der Referent in der Rentenversicherung, Schriften zur Fortbildung, H. 6.
Steinmann, Gunter (1993): Zusammenhang zwischen Alterungsprozeß und Einwanderung, Expertise für die Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des Deutschen Bundestages, hektographiert.
Stigler, George; Becker, Gary (1977): De Gustibus Non Est Disputandum. In: American Economic Review, Bd. 67: 76-90.
Stiglitz, Joseph E. (1983): Buchbesprechung von Georg R. Feiwel (Hrsg.), Samuelson and neoclassical economics. In: Journal of Economic Literature, Vol. XXI: 997-999.
Stitzel, Michael (1987): Der gleitende Übergang in den Ruhestand. Frankfurt/M.
Stoltenberg, Gerhard (1989): Der europäische Binnenmarkt: Herausforderungen für die Versicherungswirtschaft. Vortrag auf dem gleichnamigen Symposium des Instituts der Deutschen Wirtschaft und des Gesamtverbandes der Deutschen Versicherungswirtschaft, 28. Februar 1989 (hektographiertes Redemanuskript).
Straubhaar, Thomas (1991): Einwanderungspolitische Instrumente im Dienst der Bevölkerungspolitik: Ethische Probleme, Wirksamkeit, Erfahrungen. In: Stephan Fickl (Hrsg.), Bevölkerungsentwicklung und öffentliche Haushalte, Frankfurt/New York 1991: 205-226.
Syrup, Friedrich (1957): Hundert Jahre Staatliche Sozialpolitik (1839-1939) – Aus dem Nachlaß von Geheimrat Dr. Friedrich Syrup –. Hrsg. von Julius Scheuble, bearbeitet von Otto Neuloh. Stuttgart.

Tennstedt, Florian (2004): Generationengerechtigkeit in Deutschland – Anmerkungen aus historischer Perspektive In: VDR 2004: 51-55.
Thomson, David (1989): The Welfare State and Generation Conflict: Winners and Losers. In: Johnson et al. (1989): 33-56.
Thullen, Peter (1977): Mathematische Methoden der Sozialen Sicherheit. Karlsruhe.
Thullen, Peter (1981): Der Begriff der Beitragsäquivalenz aus der Sicht der Versicherungsmathematik. In: Deutsche Rentenversicherung: 497-513.
Thullen, Peter (1982): Das Prinzip der Beitragsäquivalenz im Zusammenhang mit den Finanzierungsverfahren der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Deutsche Rentenversicherung: 124-144.
Transfer-Enquête-Kommission (1979): Zur Einkommenslage der Rentner – Zwischenbericht der Kommission. Bonn.
Transfer-Enquête-Kommission (1981): Das Transfersystem in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sachverständigenkommission zur Ermittlung des Einflusses staatlicher Transfereinkommen auf das verfügbare Einkommen der privaten Haushalte. Bonn (veröffentlicht durch die Bundesregierung).
Turner, John A. (1996): Risk Bearing in Pension Plans. In: Emmanuel Reynaud et al. (Eds.), International Perspectives on Supplementary Pensions. Westport, London.
Ulrich, Ralf (1992): Der Einfluß der Zuwanderung auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben in Deutschland. In: Günter Buttler et al. (Hrsg.), Acta Demographica 1992. Heidelberg 1992: 189-208.
Ulrich, Ralf (1994): The Future Growth of Foreign Population in Germany. Referat Tagung des Ausschusses für Bevölkerungsökonomie 1994, hektographiert.
Ulrich, Volker (2001): Demographische Alterung und medizinischer Fortschritt – Mehr als ein potentieller Sprengsatz für die GKV? In: Schmähl; Ulrich (2001): 23-44.
Vanberg, Viktor (1996): Korreferat (zu Leipold). In: Dieter Cassel (Hrsg.), Entstehung und Wettbewerb von Systemen. Berlin 1996: 117-121.
Velling, Johannes (1994): Zuwanderer auf dem Arbeitsmarkt: Sind die neuen Migranten die „Gastarbeiter" der 90er Jahre? In: ZEW-Wirtschaftsanalysen, Jg. 2, Nr. 3: 261-295.
Verhandlungen des Deutschen Sozialgerichtsverbandes 1978 zur Über- und Unterversorgung bei der Altersversicherung, o.O., o.J. (1979).
VDR (Verband Deutscher Rentenversicherungsträger) (1989): VDR-Info Nr. 1/1989.
VDR (1993): Verbesserung der sozialen Sicherung der Frauen – Stellungnahme der Kommission des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger zur Reform der Kindererziehungszeiten (DRV-Schriften, Bd. 1). Frankfurt/M.
VDR (Hrsg.) (2004): Generationengerechtigkeit – Inhalt, Bedeutung und Konsequenzen für die Alterssicherung (DRV-Schriften, Bd. 51). Frankfurt/M.
Viebrok, Holger (1997): Das Arbeitsangebot im Übergang von der Beschäftigung in den Ruhestand – eine Analyse der Arbeitsanreize durch sozialrechtliche Regelungen in der Spätphase des Erwerbslebens. Frankfurt/M.
Viebrok, Holger (1999): Alles zu seiner Zeit? Ökonomische Aspekte einer Neuverteilung der Arbeitszeit im Lebenszyklus. In: Johann Behrens et al. (Hrsg.), Länger erwerbstätig – aber wie? Opladen 1999: 173-212.

Viebrok, Holger (2001): Die Bedeutung institutioneller Arrangements für den Übergang in den Ruhestand. In: Lutz Leisering; Rainer Müller; Karl F. Schumann (Hrsg.), Institutionen und Lebensläufe im Wandel. Weinheim/München 2001: 215-250.

Viebrok, Holger (2006): Künftige Einkommenslage im Alter. Deutsches Zentrum für Altersfragen (Hrsg.), Einkommenssituation und Einkommensverwendung älterer Menschen (Expertisen zum Fünften Altenbericht der Bundesregierung, Bd. 3). Münster 2006: 151-228.

Viebrok, Holger; Dräther, Hendrik (1999): Alterssicherung auf der Grundlage von Sicherheit, Rentabilität und sozialer Verantwortung. Schriftenreihe der Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung, Bd. 32. Berlin.

Viebrok, Holger; Himmelreicher, Ralf K.; Schmähl, Winfried (2004): Private Vorsorge statt gesetzlicher Rente: Wer gewinnt, wer verliert? Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik (3), herausgegeben von Winfried Schmähl. Münster u.a.O.

Vogel, Dita (1992); Kindergeldzahlungen an Deutsche und Ausländer. ZeS-Arbeitspapier 4/92. Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen.

Vogel, Dita (1993): Zuwanderungspolitische Steuerungsinstrumente und ihr Einfluß auf das Sozialbudget. In: Zeitschrift für Sozialreform 39. Jg.: 1-19.

Vogel, Dita (1994): Sozialpolitische Integration als zuwanderungspolitisches Steuerungsinstrument. In: Hans-Ulrich Klose (Hrsg.), Zuwanderung. Möglichkeiten und Grenzen. Bonn (forum demographie und politik H. 5): 132-155.

Vogel, Dita (1996): Zuwanderung und Sozialstaat: fiskalische Effekte der Zuwanderung. Frankfurt/M.

Wagner, Adolph (1883): Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Erster Theil. Leipzig und Heidelberg.

Wagner, Adolph (1892/93): Grundlagen der politischen Ökonomie, 1. Teil, 3. Aufl.. Leipzig.

Wagner, Adolf (1986): Besprechung von Schmähl, Henke und Schellhaaß 1984. In: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 201: 322-323.

Wagner, Gert (1985): Zur Meßbarkeit eines versicherungsgemäßen Risikoausgleichs und der Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Winfried Schmähl (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung. Tübingen 1985: 141-203.

Wagner, (1994): Sozialpolitik und Zuwanderung – Ein Überblick. Diskussionspapiere aus der Fakultät für Sozialwissenschaft, 94-08, Ruhr-Universität Bochum, hektographiert.

Wagner, Gert (2001): Mehr Wettbewerb bei den Krankenversicherungen. In: Handelsblatt, 12.12. 2001.

Waldmann, Herbert (1977): Bemerkungen zu den Finanzierungsvorschriften im 20. Rentenanpassungsgesetz. In: Deutsche Rentenversicherung: 110-115.

Walter, Norbert (1996): Der Abschied vom Wohlfahrtsstaat. In: Heidelberger Club für Wirtschaft und Kultur (Hrsg.), Sozialfall Sozialstaat. Münster/Hamburg.

Wasem, Jürgen (2000): Die private Pflegeversicherung – ein Modell für eine alternative Organisation der sozialen Sicherung zwischen Markt und Staat? In: Winfried Schmähl (Hrsg.), Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 275. Berlin 2000: 79-110.

Weise, Herbert (1979): Rentenfinanzierung und Rentenbesteuerung. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 37: 396-436.
Weitzel, Otto (1968): Die Entwicklung der Staatsausgaben in Deutschland. Diss. Erlangen-Nürnberg o.J.
Weizsäcker, Richard von (1988): Demographischer Wandel, Staatshaushalt und Einkommensverteilung, Diskussionspapier A-161, Sonderforschungsbereich 303, Bonn, hektographiert.
Werner, Heinz (1994): Wirtschaftliche Integration und Arbeitskräftewanderungen: Das Beispiel Europa. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Bd. 27: 232-245.
Wilensky, Harold L. (1975): The welfare state and equality. Structural and ideological roots of public expenditures. Berkeley, Calif. und London.
Wille, Eberhard (2001): Gesundheitswesen im Umbruch. In: Schmähl; Ulrich (2001): 45-70.
Wille, Eberhard; Neubauer, Günter; Erbsland, Manfred; Frohwitter, Iris (1998): Finanzwirtschaftliche und strukturelle Entwicklungen in der Pflegeversicherung vor dem Hintergrund des demographischen Wandels bis zum Jahr 2040, Studie im Auftrag der Enquete-Kommission „Demographischer Wandel“ des 13. Deutschen Bundestages. Bonn.
Willgerodt, Hans (1990): Vorteile der wirtschaftlichen Einheit Deutschlands. Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Bd. 85, Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln. Köln.
Winkelmann, Rainer; Zimmermann, Klaus F (1993): Ageing, migration and labour mobility. In: Paul Johnson, Klaus F. Zimmermann (Eds.), Labour markets in an ageing Europe. Cambridge 1993: 255-283.
Winkler, Gunnar (Hrsg.) (1990): Sozialreport ’90 – Daten und Fakten zur sozialen Lage in der DDR. (Ost-)Berlin.
Winterstein, Helmut (1980): Das System der sozialen Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. München.
Wirtschaftsrat der CDU (2003): Pressemitteilung vom 13. November 2003.
Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats (1981): Gutachten der Wissenschaftlergruppe des Sozialbeirats zur längerfristigen Entwicklungsperspektive der Rentenversicherung. In: BTDrs. 9/632 v. 3.7.1981.
Wissenschaftlicher Arbeitskreis (1990): Errichtung eines Zentrums für Alternsforschung – Abschlußbericht. Ministerium für Wissenschaft und Kunst Baden-Württemberg (Hrsg.). Stuttgart.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1973): Stellungnahme zu stabilitätspolitischen Problemen der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 157 vom 5. Dezember 1973.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1980): Wirtschaftspolitische Implikationen eines Bevölkerungsrückgangs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft (Studien-Reihe 28, hrsg. vom Bundesministerium für Wirtschaft). Bonn.
Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (1998): Grundlegende Reform der gesetzlichen Rentenversicherung. Bonn.

World Bank (1994): Averting the old age Crisis. Washington, D.C.
Wyne, Edward A. (1980): Social Security: A Reciprocity System Under Pressure. Boulder, Colorado.
Zapf, Wolfgang (Hrsg.) (1977): Lebensbedingungen in der Bundesrepublik – Sozialer Wandel und Wohlfahrtsentwicklung. Frankfurt/New York.
Zapf, Wolfgang (1990): Modernisierung und Modernisierungstheorien. WZB-Arbeitspapier P 90-104. Berlin.
Zeppernick, Ralf (1974): Die Bedeutung der Finanz- und Sozialpolitik für die Einkommensverteilung. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 32: 425-463.
Zeppernick, Ralf (1977): Kumulative Effekte der Finanz- und Sozialpolitik auf die Einkommensverteilung: Eine Replik. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 35: 469-482.
Zeppernick, Ralf (1978a): Staat und Einkommensverteilung. Tübingen.
Zeppernick, Ralf (1978b): Progressionssprünge der Steuer-Transfer-Tarife. In: Frankfurter Zeitung, 20.5.1978.
Zeppernick, Ralf (1979): Kritische Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Alterslastenausgleich und Kinderlastenausgleich. In: Finanzarchiv, N.F., Bd. 37: 293-306.
Zimmermann, Klaus F. (1993): Ökonomische Konsequenzen der Migration für den heimischen Arbeitsmarkt. Münchener Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge Nr. 93-16, hektographiert.
Zuleeg, Manfred (1988): Die Zahlung von Ausgleichszulagen über die Binnengrenzen der Europäischen Gemeinschaft. In: Deutsche Rentenversicherung: 621-629.